

# JULKISYHTEISÖN SIDOSRYHMÄSUHTEET

Case: Sidosryhmien käsityksiä yhteistyöstä Keski-Suomen ja  
Pohjois-Savon ympäristökeskusten kanssa

Tuuli Määttänen  
Pro gradu -tutkielma  
Yhteisöviestintä  
Viestintätieteiden laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Syksy 2004

# JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta <b>HUMANISTINEN</b>	Laitos VIESTINTÄTIETEIDEN
Tekijä Määttänen, Tuuli	
Työn nimi Julkisyhteisön sidosryhmäsuhteet. Case: Sidosryhmien käsityksiä yhteistyöstä Keski-Suomen ja Pohjois-Savon ympäristökeskusten kanssa	
Oppiaine Yhteisöviestintä	Työn laji Pro gradu -tutkielma
Aika Syksy 2004	Sivumäärä 126 + 2
<p>Tiivistelmä – Abstract</p> <p><b>Public sector organization's stakeholder relations. Case: Stakeholders' perceptions of cooperation with Central Finland and North Savo Regional Environment Centres</b></p> <p>This Master's thesis examines ways in which Finnish public sector organizations cooperate with their stakeholders. The research questions are: 1) How do the stakeholders experience their cooperation with the public sector organization? 2) What kind of interaction can be found in the negotiations between public sector organization and its stakeholders? 3) How should the public sector organization develop its communication in order to meet new communicative challenges?</p> <p>The theoretical framework of the study is based on stakeholder and communication theories. First, the study presents an overview of a stakeholder theory (Freeman 1984, Näsi 1995). Secondly, the organizational communication is examined through Two-Way Asymmetrical/Symmetrical Communication -model (Dozier, Grunig and Grunig 1995) and through Theory of Communicative Action (Habermas 1984). Thirdly, the focus is in the formulation of the stakeholder relations and in the characteristics of the public sector as a customer servant and communicator.</p> <p>Organizations examined in this case are Central Finland and North Savo Regional Environment Centres, which are members of Finnish environmental administration. Furthermore, this study is delimited to cover the land use operations of the regional environmental centres.</p> <p>The empirical data of this study was gathered through eleven semi-structured stakeholder interviews. The data was analysed applying grounded theory -approach. According to the data, the cooperation with the environmental centres was continuous and intensive. The stakeholders had mainly had positive experiences working with the environmental centres, and the environmental centres were seen in different roles as supervisor, instructor, partner and supporter. The nature of the interaction in the negotiations between the environmental centres and their stakeholders were both symmetrical and asymmetrical. The negotiations were seen as forums of symmetrical communication, but in practice, the interaction was frequently asymmetrical. According to the data, in order to improve their communication the environmental centres should, for instance, activate their communication and attend more open dialogue with their stakeholders.</p>	
<p>Asiasanat</p> <p>Julkisyhteisöt, sidosryhmät, organisaatioviestintä, yhteistyö, vuorovaikutus, alueidenkäyttö; Public sector organizations, stakeholders, organizational communication, cooperation, interaction, land use</p>	
Säilytyspaikka	Jyväskylän yliopisto / Tourulan kirjasto
Muita tietoja	

## SISÄLLYS

<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1 Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoitteet .....	3
1.2 Keskeiset käsitteet .....	4
1.3 Case: Keski-Suomen ja Pohjois-Savon ympäristökeskusten sidosryhmäsuhteet alueidenkäytössä .....	8
1.3.1 Ympäristöhallinto.....	8
1.3.2 Alueelliset ympäristökeskukset .....	10
1.3.3 Alueidenkäyttö .....	11
1.3.4 Ympäristökeskukset alueidenkäytön ohjaajina .....	14
<b>2 ORGANISAATION SIDOSRYHMÄT JA TOIMINNAN VUOROVAIKUTTEISUUS</b> .....	<b>18</b>
2.1 Stakeholder-ajattelu .....	19
2.2 Epäsymmetrisestä symmetriseen viestintään .....	24
2.3 Kommunikatiivinen toiminta.....	29
<b>3 SIDOSRYHMÄSUHTEIDEN MUODOSTUMINEN</b> .....	<b>31</b>
3.1 Yhteiset arvot ja tavoitteet.....	33
3.2 Demokraattisuus .....	35
3.3 Viestinnän toimivuus.....	35
3.4 Valta ja luottamus .....	38
<b>4 PALVELEVA JA VIESTIVÄ JULKISYHTEISÖ</b> .....	<b>40</b>
4.1 Asiakaslähtöisyys julkisyhteisöissä .....	42
4.2 Julkisten palveluiden laatu .....	46
4.3 Julkisyhteisön viestinnän erityispiirteet .....	49
4.4 Kommunikatiivinen suunnittelu yhteistyön välineenä.....	53
<b>5 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN</b> .....	<b>56</b>
5.1 Tutkimuskysymykset .....	57
5.2 Teemahaastattelu aineistonkeruumenetelmänä .....	58
5.3 Aineistonkeruu .....	60
5.4 Aineiston analyysimenetelmä ja käsittely .....	63
5.4.1 Grounded theory .....	64
5.4.2 Aineiston käsittely.....	68
<b>6 TULOKSET</b> .....	<b>70</b>
6.1 Yhteistyö ympäristökeskusten kanssa .....	71
6.1.1 Sidosryhmien kokemukset yhteistyöstä .....	72
6.1.2 Yhteistyön lähtökohdat .....	75

6.1.3 Yhteistyön esteet.....	80
6.1.4 Ympäristökeskuksen roolit.....	84
6.2 Vuorovaikutus neuvottelutilanteissa .....	88
6.2.1 Symmetrinen vuorovaikutus.....	89
6.2.2 Epäsymmetrinen vuorovaikutus .....	93
6.3 Sidosryhmäsuhteiden kehittäminen.....	95
6.4 Yhteenveto.....	101
6.4.1 Keskeiset tulokset.....	101
6.4.2 Malli julkisyhteisön sidosryhmäsuhteista .....	103
<b>7 LOPUKSI .....</b>	<b>107</b>
7.1 Johtopäätökset .....	108
7.2 Luotettavuuden arviointi.....	113
7.3 Jatkotutkimus.....	114
<b>KIRJALLISUUS.....</b>	<b>116</b>
<b>LIITE .....</b>	<b>127</b>

# 1 JOHDANTO

Julkisyhteisöt eivät toimi erillään ympäristöstään, vaan ne ovat alttiina ympäristön muutoksille. Esimerkiksi markkinatalouden tehokkaiksi koetut toimintamallit ovat siirtymässä julkiselle sektorille (esim. Denhardt & Denhardt 2000). Kilpailullisten tekijöiden lisääntymisen ja resurssien niukkenemisen seurauksena julkisyhteisöt ovat alkaneet kiinnittää huomiota toimintansa kustannustehokkuuteen, asiakaslähtöisyyteen ja palvelun laatuun. Julkisilta palveluilta odotetaan, että ne vastaavat kansalaisten tarpeisiin, ja että niiden toimintaa leimaa entistä suurempi avoimuus ja läpinäkyvyys. (Suomen Kuntaliitto ja valtiovarainministeriö 2001, 5.)

Myös viestinnän rooli valtion hallinnossa on korostunut, ja viranomaistiedotukselle on asetettu uusia vaatimuksia. Uusi ajattelutapa, avoimuuden ja keskusteluhaluuden vaatimus, on noussut esiin suomalaisessa julkisuudessa. (Lehtonen 1998, 138.) Lisäksi ilmiö on nähtävissä lainsäädännössä: asiakkaan ja kansalaisen vaikutusmahdollisuuksien parantamiseen on tähdätty muun muassa Julkisuus- (621/1999), Ympäristövaikutusten arviointi- (468/1994) sekä Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999). Myös akateemisen tarkastelun kohteeksi on nostettu se, miten julkishallinnon organisaatiot sekä virkamiehet viestivät (mm. Hakala 2001; Kiiskinen 2001; Nieminen 2000; Sulin & Tuulinen 2003).

Tässä pro gradu -tutkimuksessa tarkastellaan julkisyhteisön ja sen sidosryhmien välistä vuorovaikutusta. Aihe on tärkeä tutkittavalle julkisyhteisölle, joka haluaa kehittää toimintaansa, mutta se on oleellinen myös yhteiskunnallisesti. Julkisyhteisöjen vuorovaikutteisuus, avoimuus ja sidosryhmien kanssa tehtävän yhteistyön onnistuminen vaikuttavat lopulta myös yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja ovat siten demokraattisen yhteiskunnan edellytys.

Tutkimuksen casen muodostavat *Keski-Suomen ja Pohjois-Savon ympäristökeskukset* ja niiden sidosryhmäsuhteet *alueidenkäyttöön* liittyvässä työssä. Tutkimusta voidaan luonnehtia laadulliseksi tapaustutkimukseksi (engl. *case study*) (ks. esim. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2001, 123). Vaikka saatu tieto rajoittuu tiettyyn paikkaan ja aikaan, tässä sovellettu tutkimusmenetelmä, *grounded theory*, antaa mahdollisuuden käsitellä aineistoa abstraktimmalla tasolla ja nostaa aineistosta näkyviin teoreettisia käsitteitä ja malleja.

Tutkimuksen aineisto kerättiin haastattelemalla sidosryhmien jäseniä sekä havainnoimalla julkisyhteisön ja sidosryhmien välisiä vuorovaikutustilanteita. Havainnoiteja ei ole käytetty analyysissä. Ne kuitenkin auttoivat tutkijaa ymmärtämään tutkimuskohdettaan ja siten tulkitsemaan luotettavammin haastatteluja.

Käsillä oleva pro gradu -tutkimus tehtiin Keski-Suomen ympäristökeskuksen vuonna 2002 käynnistyneessä ympäristökasvatuksen ja viestinnän T&K -erikoistumisohjelmassa. Tutkimuksen aineisto kerättiin keväällä 2003 ympäristöministeriön rahoittamassa hankkeessa, jossa tutkittiin Keski-Suomen ja Pohjois-Savon ympäristökeskusten sidosryhmäsuhteita alueidenkäytössä ja rakentamisen ohjauksessa. Hankkeesta julkaistiin raportti ympäristöhallinnon alueelliset julkaisut -julkaisusarjaan (Määttänen 2004). Tässä pro gradu -tutkimuksessa syvennetään hankkeessa tehtyä aineiston analyysiä. Lisäksi tutkimukseen valittiin vain osa hankkeessa kerätystä laajasta materiaalista:

Havainnointiaineisto ja rakentamisen ohjausta käsittelevä haastatteluaineisto jätettiin tarkastelun ulkopuolelle.

## 1.1 Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoitteet

Julkisyhteisöt ovat alkaneet kiinnittää entistä enemmän huomiota toimintansa kustannustehokkuuteen, asiakaslähtöisyyteen ja palvelun laatuun. Julkisilta palveluilta myös odotetaan, että ne vastaavat kansalaisten tarpeisiin, ja että niiden toiminta on entistä avoimempaa ja läpinäkyvämpää. Hakalan (2001) mukaan muun muassa valtion hallinnon viestinnässä kommunikatiivisuus eli vuorovaikutteisuus onkin otettu demokraattiseksi ideaaliksi.

Julkisen hallinnon viestinnän ja palvelutuotannon kehittämiseen liittyvien ilmiöiden taustalla ovat laajat yhteiskunnalliset kehityskulut. Näitä ovat kansalais- (mm. Isin & Wood 1999) ja tietoyhteiskuntakehitys (mm. Castells 2000), modernisaatiokehitys (mm. Bauman 1996) sekä niin sanotun riskiyhteiskunnan (mm. Beck 1999) tuomat haasteet. Tässä tutkimuksessa näitä yhteiskunnallisia kehityskulkuja ei tarkastella tarkemmin. Todettakoon kuitenkin, että niiden mainitseminen on tärkeää tutkimuksen asemoimisessa laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin.

Tämän tutkimuksen tutkimusongelmaksi jäsentyy kysymys: *vastaavatko julkisyhteisöt tämän päivän vuorovaikutteisuuden vaatimukseen?* Onko julkisyhteisön viestintä luonteeltaan yksisuuntaista, ylhäältä päin sanelevaa, vai onko yhteistyö muiden tahojen kanssa kommunikatiivista, ”kaikki voittaa” -tilaan pyrkivää? Kysymystä julkisyhteisöjen vuorovaikutteisuudesta, lähestytään sidosryhmissuhteiden kautta. Julkisyhteisön ja sen sidosryhmien välisissä suhteissa tulee esiin se, kuinka julkisyhteisö sitoutuu yhteistyöhön, miten se käyttää valtaa ja millaista luottamusta se nauttii. Tutkimuksen tavoitteena on

selvittää, miten virkamiehet, jotka eivät ole viestinnän alan ammattilaisia, hoitavat suhteitaan yhteistyötahoihin päivittäisessä työssään. Sidosryhmäsuhteita ja niiden vuorovaikutteisuutta tarkastellaan myös käytännön vuorovaikutustilanteiden avulla. Se, miten julkisyhteisö viestii, kuuntelee tai ottaa huomioon muiden tahojen mielipiteet neuvottelu- ja keskustelutilanteissa vaikuttaa todennäköisesti sidosryhmäsuhteen rakentumiseen. Kiinnostava kysymys tämän tutkimuksen ja casen kannalta on myös se, miten sidosryhmäsuhteita voitaisiin kehittää, jotta julkisyhteisöt vastaisivat paremmin siihen vuorovaikutteisuuden vaatimukseen, joka niille nyky-yhteiskunnassa asetetaan.

Tutkimuksella on myös pragmaattinen tavoitteensa. Tutkimuksen avulla case-organisaatiot, Keski-Suomen ja Pohjois-Savon ympäristökeskukset, saavat sidosryhmiltään palautetta. Tulosten perusteella ne voivat kehittää toimintatapojaan. Tutkimus on rajattu siten, että sen ulkopuolelle jää julkisyhteisön ja kansalaisten välinen viestintä. Myöskään julkisyhteisön sisäistä viestintää ei tarkastella.

## 1.2 Keskeiset käsitteet

Ennen teoreettista pohdintaa on hyvä tarkastella tutkimuksen kannalta tärkeitä käsitteitä. Näitä ovat *viestintä*, *vuorovaikutus*, *dialogi*, *neuvottelu*, *stakeholder* ja *sidosryhmä*, *yhteistyö* sekä *rooli*. Samalla tarkennetaan sitä, mitä tässä tutkimuksessa näillä käsitteillä tarkoitetaan ja miten niitä käytetään.

Yksi tutkimuksen keskeisimmistä käsitteistä on *viestintä* (engl. *communication*). Se on erottamaton osa ihmisten välistä toimintaa, mutta samalla abstrakti käsite, joka on määriteltävä aina uudestaan kontekstista riippuen (Kunelius 1997, 9). Viestinnän tutkimuksessa onkin erotettu kaksi eri koulukuntaa: pro-



sessi- ja semioottinen koulukunta. Viestinnän prosessikoulukunta perustuu ajatukseen, jonka mukaan viesti kulkee lähettäjältä vastaanottajalle viestintäkanavaa pitkin, kohdaten matkalla häiriöitä. Viestin vastaanottaja tulkitsee viestin ja lähettää palautteen takaisin viestin lähettäjälle. Viestintä on tällöin vaihdantaprosessi. Semioottinen koulukunta taas näkee viestinnän kulttuurisesti määräytyneenä tulkintana. Se on satunnainen tapahtuma, jossa viestin vastaanottaja antaa sanomalle merkityksen (Åberg 2000a, 27, 33). Yksi tunnetuimmista malleista on Peircen esittämä näkemys merkkien tulkinnasta. Hänen mallissaan merkillä on ihmismielessä aina jokin vastine, tulkitsein, joka viittaa fyysisessä todellisuudessa olevaan objektiin. (Fiske 1990.) Tulkinnassa on kyse merkkien, todellisuuden ja ihmismielen välisestä vuorovaikutuksesta. Viestintä ei tällöin ole vain sanomien välittämistä, vaan se on sanomien sisältämien merkitysten tulkitsemista ja haluttujen merkitysten koodaamista sanoiksi. (Jaatinen 2003, 34.) Tässä tutkimuksessa korostuu viestinnän semioottinen paradigma. Tutkimuksessa tarkastellaan sitä, millaista julkisyhteisön ja sen sidosryhmien välinen viestintä on, millaisia tulkintoja siitä tehdään, miten sitä jäsennetään ja millaisia merkityksiä sille annetaan.

*Vuorovaikutus* (engl. *interaction*) on tutkimuksen toinen keskeinen käsite. Vuorovaikutus syntyy kahden tai useamman ihmisen kanssakäymisestä. Se myös käynnistää ryhmien toiminnan ja ylläpitää sitä eli se on enemmän kuin vain viestien vaihdantaa. Ryhmän toimintaa voidaan analysoida tarkastelemalla jäsenten vuorovaikutusta. (Viestintätieteen laitos, Jyväskylän yliopisto 2002.) Vuorovaikutteinen viestintä on Aulan (1999, 144-146) kaaosteoreettiseen ajatteluun pohjautuvien termien mukaan äärimmäisen *integroivan* ja äärimmäisen *dissipatiivisen* viestinnän välimaastossa. Integroivalla viestinnällä tarkoitetaan tarkkaa, kirjaimellista, reaktiivista, kontrolloitua ja yksiiäänistä viestintää ja dissipatiivisella vertauskuvallista, proaktiivista, spontaania, moniäänistä ja dialogista viestintää. Åbergin (2000a, 220-221) mukaan vuorovaikutteisuus tuo viestintään lisäarvoa esimerkiksi silloin, kun ollaan poh-

timassa asioita, joihin ei ole oikeaa vastausta tai kun pohditaan mitä pitäisi tehdä. Tällöin pääroolissa on henkilökohtainen kasvokkaisviestintä.

Viestintään ja vuorovaikutukseen liittyy läheisesti *dialogin* käsite. Isaacs (2001, 39-40) tarkoittaa dialogilla tavallista kehittyneempää keskustelua, joka ei aiheuta riitaa keskustelijoiden välille tai omien kantojen yksipuolista puolustamista. Sitä vastoin dialogissa pyritään pois näkemyseroista. Dialogi poikkeaa siten neuvottelemisesta. *Neuvottelun* (engl. *negotiation*) tavoitteena on päästä sopimukseen erimielisten osapuolten kesken (Putnam & Roloff 1992), mutta dialogin tavoitteena on saavuttaa uusi ymmärrys, joka muodostaa perustan myöhemmälle ajattelulle ja toiminnalle. Dialogissa ei siis pyritä pääsemään pelkästään sopimukseen, vaan luomaan konteksti, jossa on mahdollista solmia uusia sopimuksia sekä löytää yhteisten käsitysten perusta toimenpiteiden ja arvojen yhteensovittamiseksi. (Isaacs 2001, 39-40.) Aprilin (1999) mukaan dialogin avulla voidaan vahvistaa yhteisön osaamispääomaa ja luottamusta, kehittää yhteisöllisyyttä ja saavuttaa siten parempia tuloksia. Yhteisöiden "arvoa tuottava" dialogi on Lehtosen (2000) mukaan viestintärakenteiden, substanssi- ja viestintäosaamisen ja organisaatiokulttuurin tulo. Tämä tarkoittaa sitä, että yhdentekijän nollaantuminen tai laiminlyöminen nolaa koko tuloksen.

Tässä tutkimuksessa tullaan myöhemmin tarkastelemaan niin kutsuttua stakeholder-ajattelua. *Stakeholderilla* tarkoitetaan kaikkia sellaisia ryhmiä tai henkilöitä, joilla on jokin intressi tai tarve olla kiinnostunut tai vaikuttaa organisaation toimintaan. Näitä ryhmiä voivat olla niin asiakkaat, yhteistyökumppanit, omistajat, jäsenet kuin henkilöstökin. Stakeholderit käsitetään laajemmaksi joukoksi kuin vain tiedossa olevat ja tunnetut sidosryhmät. (Juholin 2001, 160.) Freeman (1984, 53) määrittelee stakeholderin olevan: "*any group or individual who can affect or is affected by the achievement of an organization's purpose*". Stakeholdereiksi voikin esimerkiksi kriisitilanteessa paljastua ryhmiä, joihin organisaatio ei ennakkoon ole osannut varautua (Juholin 2001,

160). Sana stakeholder suomennetaan usein *sidosryhmäksi*. Åberg (2000b) kritisoi sidosryhmän käsitettä, sillä se kuvaa erehdyttävästi sidoksissa oloa. Hänen mukaansa kuvaavampaa on puhua stakeholder-, yhteistyö- tai kohde-ryhmistä. *Yhteistyöryhmä* on hänen mukaansa ryhmä, jonka kanssa ollaan yhteistyössä. Kohde-ryhmä taas on ryhmä, johon ei olla työyhteydessä, mutta joka on toimijan kannalta tärkeä. Tässä tutkimuksessa käytetään sanoja sidosryhmä ja yhteistyöryhmä, kun tarkoitetaan haastateltujen virkamiesten taustaorganisaatioita. Sanoja käytetään rinnakkain tautologian eli toiston välttämiseksi.

*Yhteistyöllä* (engl. *cooperation, collaboration*) tarkoitetaan tilaa, jossa ryhmän jäsenet uskovat, että ketään ei palkita, ellei jokainen osallistu tehtävään. Ryhmän toiminnan keskiössä ovat tällöin viestinnän prosessit ja käytännöt, jotka vaikuttavat merkittävästi yhteistyön tehokkuuteen. (Pace & Faules 1993, 210, 230.) Yhteistyön tarkoituksena on päästä tulokseen, joka on enemmän kuin osiensa summa (Weiss, Andersson & Lasker 2002).

Toistensa kanssa vuorovaikutuksessa olevat toimijat asettuvat usein johonkin *rooliin*. Tällöin rooli tarkoittaa johonkin asemaan kohdistuvien odotusten kokonaisuutta. Ryhmätilanteessa rooli tarkoittaa sellaista ryhmän jäsenen käyttäytymistä tai osallistumistapaa, jota muut häneltä odottavat. Jokaiselle ryhmän jäsenelle kehittyy rooli tai rooleja. Ne voivat olla vakiintuneita kaavoja yksilön käyttäytymisessä, mutta usein ne kuitenkin vaihtelevat tilanteesta toiseen. Roolit, viralliset ja epäviralliset, ovat välttämättömiä, jotta ryhmä voisi toimia hyvin. Viralliset roolit ovat ennalta määrättyjä tai niistä voidaan sopia yhdessä, esimerkiksi kokoukselle valitaan puheenjohtaja. Epäviralliset roolit ilmenevät ryhmän jäsenen toistuvana käyttäytymisenä. Ne muodostuvat ja kehittyvät ryhmän vuorovaikutuksessa. Toisaalta roolit säätelevät vuorovaikutusta. Ryhmän perustehtävä ja jäsenten väliset suhteet vaikuttavat

siihen, millaisia rooleja ryhmässä syntyy. (Helkama, Myllyniemi & Liebkind 1998, 14, 384; Viestintätieteen laitos, Jyväskylän yliopisto 2002.)

### 1.3 Case: Keski-Suomen ja Pohjois-Savon ympäristökeskusten si-dosryhmäsuhteet alueidenkäytössä

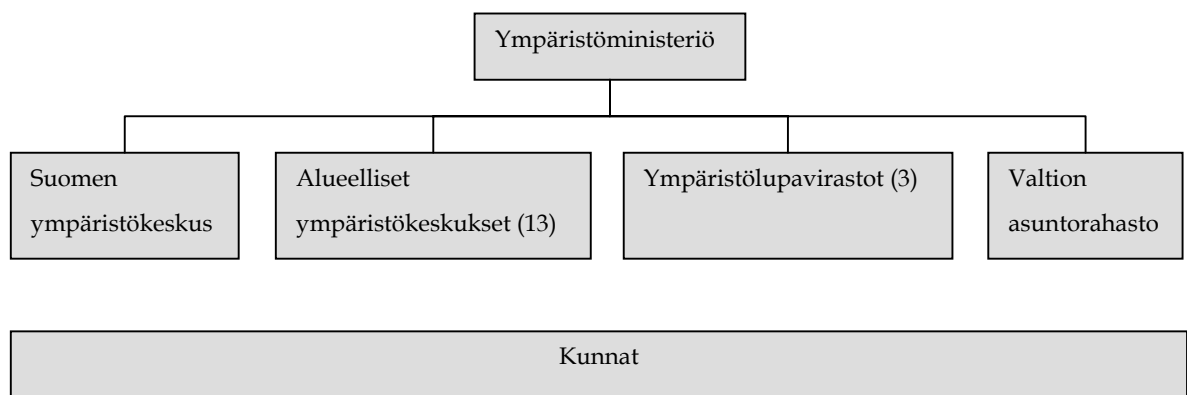
Tämä tutkimus toteutettiin niin sanottuna case- eli tapaustutkimuksena. Tapaustutkimuksen kohteena on usein hallinnollisia ja itsenäisiä kokonaisuuksia, kuten yrityksiä ja julkishallinnollisia organisaatioita. Cleggin, Kempin ja Leggen mukaan (1985) organisaatiokäyttäytyminen, yksilöiden ja ryhmien toiminta organisaatiossa ja sen selittäminen ja ymmärtäminen jossain työyhteisössä on ilmiönä niin kompleksinen, että joskus vain tapaustutkimus antaa sille riittävän aineistoperustan. Tapaustutkimusta onkin käytetty paljon erityisesti liiketaloustieteen piirissä, mutta myös hallintotieteissä ja teknisissä tieteissä. (Aaltio-Marjosola 1999.)

Tämän tutkimuksen case:n muodostavat Keski-Suomen ja Pohjois-Savon ympäristökeskukset. Ne ovat Suomen ympäristöhallintoon kuuluvia alueellisia viranomaisia, jotka hoitavat niille laissa säädettyjä tai määrättyjä tehtäviä, kuten ympäristön- ja luonnonsuojelun, kulttuuriympäristön hoidon, rakentamisen ohjauksen sekä vesivarojen käytön ja hoidon tehtäviä. Yksi alueellisten ympäristökeskusten tehtävä on neuvoa ja ohjata kuntia alueidenkäytössä. Tässä luvussa esitellään tarkemmin, mitä tarkoitetaan ympäristöhallinnolla, ympäristökeskuksilla sekä alueidenkäytöllä.

#### 1.3.1 Ympäristöhallinto

Ympäristöhallinnolla voidaan tarkoittaa kahta asiaa: valtion hallinnonalaa tai ympäristöhallinnon organisaatiota. Ero on siinä, ymmärretäänkö ympäristö-

hallinto konkreettiseksi organisaatioksi vai yhteiskunnalliseksi instituutioksi. (Sulin & Tuulinen 2003, 11.) Tässä tutkimuksessa sillä tarkoitetaan organisaatiota eli ympäristöministeriön ohjaamaa hallinnonala, johon kuuluvat Suomen ympäristökeskus, alueelliset ympäristökeskukset (13), ympäristölupavirastot (3) sekä Valtion asuntorahasto (kuvio 1.). Ympäristöministeriö vastaa toiminnastaan valtioneuvostolle. Ympäristöhallinnon palveluksessa työskentelee kaikkiaan noin 2240 henkilöä.



KUVIO 1 Ympäristöhallinnon organisaatio

Laki ympäristöhallinnosta (55/1995, 1§) määrittää ympäristöhallinnon tehtäväkentän seuraavasti: *"Ympäristöhallinto edistää kestävästä kehitystä, luonnonvarojen käytön kestävyyttä ja ympäristönsuojelua, luonnon monimuotoisuuden ja toimintakyvyn sekä ympäristön kauneus- ja kulttuuriarvojen säilymistä, kehittää ihmisen elinympäristöä ja yhdyskuntarakennetta sekä huolehtii vesivarojen käytöstä ja hoidosta."* Laissa korostuu ympäristön suojeleminen ja hoitaminen. Ympäristöhallinnon vuonna 2004 uusituilla verkkosivuilla ([www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi)) tehtävät määritellään hieman toisin. Niiden mukaan ympäristöhallinnon tehtävänä on *"edistää kestävästä kehitystä ja kansalaisten hyvinvointia. Ympäristöhallinto toimii hyvän elinympäristön aikaansaamiseksi, luonnon toimintakyvyn turvaamiseksi ja asunto-olojen parantamiseksi. Ympäristöhallinto edistää toiminnallaan ihmisen ja luonnon hyvinvointia, ottaa huomioon tulevien sukupolvien tarpeet sekä edistää kokonaisikäsihtymisen muodostumista ympäristökysymyksissä."* Määritelmässä koros-

tuu nyt ihminen, ihmisen hyvinvointi ja tulevat sukupolvet. Tehtävien ilmaiseminen uudella tavalla on todennäköisesti seurausta ympäristöhallinnon saamasta kritiikistä, jonka mukaan ympäristöhallinto on joissain tapauksissa unohtanut ihmisen keskittyessään luonnonsuojelullisiin tehtäviin.

### 1.3.2 Alueelliset ympäristökeskukset

Lain (55/1995, 4§) mukaan alueellisten ympäristökeskusten (13) on huolehdittava toimialueellaan niille säädetyistä tai määrätyistä ympäristönsuojelun, alueidenkäytön, luonnonsuojelun, kulttuuriympäristön hoidon, rakentamisen ohjauksen sekä vesivarojen käytön ja hoidon tehtävistä. Lisäksi todetaan, että ympäristökeskusten on tuettava ja edistettävä edellä esitettyjen tehtävien hoitoa kunnissa. Ympäristökeskuksia ohjaa ympäristöministeriö, paitsi vesivarojen hoidon ja käytön tehtävissä niitä ohjaa maa- ja metsätalousministeriö.

Keski-Suomen ympäristökeskus sijaitsee Jyväskylässä ja Pohjois-Savon ympäristökeskus Kuopiossa. Keski-Suomen ympäristökeskuksessa oli vuonna 2002 yhteensä 169 työntekijää. Samana vuonna Pohjois-Savon ympäristökeskuksessa oli 132 työntekijää. (Ympäristöministeriö 2003b.) Ympäristökeskusten toimialueet muodostuvat maakuntien rajoista.

Keski-Suomen ympäristökeskus jakaantuu kuuteen yksikköön: Luonto ja maankäyttö, Ympäristönsuojelu, Suunnittelu ja vesihuolto, Ympäristötieto, Ympäristörakentaminen sekä Hallintopalvelut. Näiden lisäksi on perustettu Ympäristökasvatuksen ja viestinnän sekä Haitallisten aineiden T&K-erikoistumisohjelmat. Pohjois-Savon ympäristökeskuksessa on vastaavasti kuusi yksikköä: Alueidenkäyttö ja luonnonsuojelu, Ympäristön hoito ja vesivarojen käyttö, Ympäristönsuojelu, Tutkimus, Ympäristöviestintä ja Hallinto. Tässä tutkimuksessa mielenkiinto kohdistuu Keski-Suomen ympäristökeskuksen *Luonto ja maankäyttö* ja Pohjois-Savon ympäristökeskuksen *Alueiden-*

*käyttö ja luonnonsuojelu* -yksiköiden sidosryhmäsuhteisiin. Tutkimus rajautuu vielä tarkemmin niihin ympäristökeskusten virkamiehiin, jotka tekevät alueidenkäyttöön liittyvää yhteistyötä kuntien ja muiden valtion viranomaisten kanssa.

Tässä tutkimuksessa käytetään nimitystä viranomainen tai viranomaistaho, kun tarkoitetaan yhteiskunnallista instituutioita, kuten ympäristökeskusta tai tiepiiriä. Myös maakunnan liitto on alueidenkäytön tehtäviensä osalta rinnastettavissa viranomaiseen. Sanat viranomainen ja virkamies ovat arkikielessä usein synonyymejä. Tässä tutkimuksessa virkamies erotetaan kuitenkin viranomaisesta siten, että virkamiehellä tarkoitetaan yksilöä, joka on julkisyhteisön työntekijä. Käsitteistä erottuu se puhutaanko yksilöstä vai organisaatiosta.

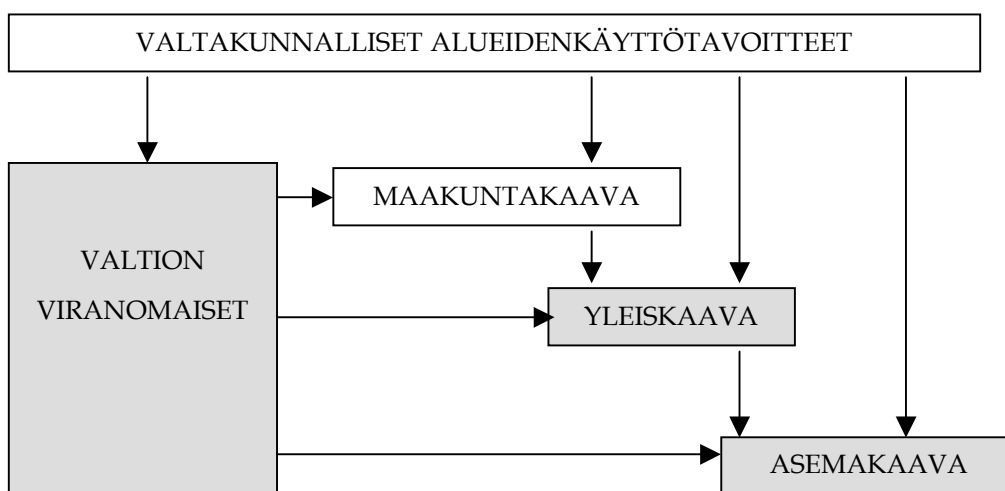
### 1.3.3 Alueidenkäyttö

Alueidenkäytön suunnittelua konkreettisimmillaan edustaa maakuntien liittojen ja kuntien tekemä *kaavoitus*. Kaavoissa varataan alueita eri tarkoituksiin, kuten asumiseen, palveluihin, liikenteeseen ja virkistykseen. Niissä annetaan myös määräyksiä muun muassa rakentamisen määrästä ja laadusta, luonnon ja kulttuuriympäristön suojelusta sekä ympäristöhaittojen ehkäisystä (Maankäyttö- ja rakennuslaki eli MRL 132/1999, 5§). Ympäristökeskusten tehtävänä on ohjata ja neuvoa kaavojen laatijoita.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan alueidenkäyttö tulee järjestää niin, että voidaan luoda edellytykset hyvälle elinympäristölle. Lain ensimmäisessä pykälässä määritellään, että lain tavoitteena on: "*...järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantunte-*

muksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.” Laissa siis korostuvat suunnittelun laatu ja asiantuntemus. Lisäksi siinä painotetaan vuorovaikutteista viestintää niin virkamiesten kesken kuin suhteessa kansalaisiin.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvat valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava, kuntien yhteinen yleiskaava sekä asemakaava ja ranta-asemakaava. Maakunta- ja yleiskaava ovat yleispiirteisiä kaavoja ja asema- ja ranta-asemakaava yksityiskohtaisia kaavoja. Suunnittelujärjestelmää havainnollistetaan kuviossa 2.



KUVIO 2 Suomalainen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä (Ympäristöministeriö 2000)

Valtakunnallisia tavoitteita voidaan ensiksi antaa asioista, joilla on aluerakenteen, alueidenkäytön taikka liikenne- ja energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys. Esimerkiksi liikenneverkon osalta valtakunnalliset tavoitteet liittyvät erityisesti valta- ja kantatieverkkoon, kaukoliikenteen rataverkkoon ja valtakunnallisiin satamiin tai lentoasemiin. Toiseksi valtakunnallisia tavoitteita voidaan antaa asi-



oista, joilla on merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön. Kolmanneksi tavoitteita voidaan asettaa asioille, joilla on valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyys, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen. Valtakunnalliset tavoitteet hyväksyy valtioneuvosto. Nämä tavoitteet ohjaavat maakunta- ja kuntatason kaavoitusta. (MRL 132/1999, 22§.)

Maakuntatasolla suunnittelusta vastaa kuntayhtymä, jossa alueen kunnat ovat jäseninä (maakunnan liitto). Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakunta-kaava ja alueellinen kehittämissuunnitelma. Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet, jotka sovitetaan yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. (MRL 132/1999, 25§.)

Kunnassa maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen ja toimintojen yhteen soveltaminen tapahtuu yleiskaavoituksella. Oikeusvaikutteinen yleiskaava ohjaa yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja viranomaisten toimenpiteitä. Sillä on myös yksityisiin maanomistajiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Kunta tekee myös yksityiskohtaisemman asemakaavan. Kaavat hyväksyy kunnanvaltuusto. (MRL 132/1999, luvut 5 ja 7.)

Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan *kuntatason kaavoitukseen liittyvää viranomaisten välistä yhteistyötä*. Edellä kuviossa 2. tämä tutkimusalue on erotettu muusta alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä harmaalla.

Kuten kuviossa 2 esitetään, alueidenkäytön suunnitteluun osallistuvat myös valtion viranomaiset. Näitä ovat ympäristöministeriö ja alueelliset ympäristökeskukset. Lisäksi ne viranomaiset, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään, osallistuvat kaavoitusprosessiin. Tällaisia tahoja ovat maakuntamuseo,

kun kaavoitettavalla alueella on kulttuurihistoriallisesti arvokasta rakennuskantaa tai maisemaa, tiepiiri, kun kaavoitettavalla alueella on merkittäviä tiestöön tai liikenneturvallisuuteen liittyviä kysymyksiä tai ratahallinto, jos kaavassa tehdään ratkaisuja, jotka vaikuttavat rataverkoston. Tähän tutkimukseen valittiin neljä Keski-Suomen ja Pohjois-Savon ympäristökeskusten kannalta tärkeintä kuntatason alueidenkäytön sidosryhmää: *kunnat, maakunnan liitot, maakunnan museot ja tiepiirit*. Kunnat poikkeavat muista valituista sidosryhmistä siten, että ne ovat ympäristökeskuksen ohjauksen ”kohteita”. Muut tahot ovat oman hallinnonalansa sektoriviranomaisia ja siten ympäristökeskuksen yhteistyötahoja.

#### 1.3.4 Ympäristökeskukset alueidenkäytön ohjaajina

Vuonna 2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain myötä ympäristökeskusten tehtävät painottuvat alueidenkäytön *ennakko-ohjaukseen* ja kuntien alueidenkäytön suunnittelun *edistämiseen*. Lisäksi niiden tehtäviin kuuluu *valvoa*, että kuntien kaavoituksessa otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä muut alueidenkäyttöä koskevat tavoitteet ja kaavoitusasioiden hoitoa koskevat säännökset. (MRL 132/1999, 18§.) Kuntien tekemiä kaavapäätöksiä ei saateta enää ympäristökeskusten vahvistettaviksi, kuten tehtiin edellisen lain aikana, ennen vuotta 2000. Tarvittaessa, ja erityisesti valtakunnallisesti merkittävien ratkaisujen ollessa kyseessä, ympäristökeskuksen puuttuminen kunnan hyväksymään kaavaan on mahdollista oikaisukehotusmenettelyllä tai valittamalla kunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen (MRL 132/1999, 188§).

Maankäyttö- ja rakennuslaissa kiinnitetään huomiota kaavoituksen vuorovaikutteisuuteen ja osallisten vaikutusmahdollisuuksiin<sup>1</sup>. Käytännössä ym-

---

<sup>1</sup> ”Kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehtoista kaavaa valmisteltaessa *tiedottaa* niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja

päristökeskukset ohjaavat ja edistävät kuntien alueidenkäyttöä laissa määritellyissä *viranomaisneuvotteluissa* ja *kehittämiskeskusteluissa*. Siksi tämän tutkimuksen tarkastelun kohteeksi onkin valittu juuri nämä käytännön vuorovaikutustilanteet. Seuraavaksi selvitetään tarkemmin, millaisia nämä tilanteet ovat ja mikä niiden tarkoitus alueidenkäytön suunnittelussa on.

### **Viranomaisneuvottelut**

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa viranomaisneuvotteluissa<sup>2</sup> eri alojen virkamiehet tekevät yhteistyötä kasvokkain. Ne ovat mielenkiintoisia käytännön tilanteita, kun tarkastellaan ympäristökeskuksen vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa. Neuvottelu järjestetään kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, seudullisten ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi, ja ne käydään yleensä ympäristökeskuksen tiloissa. Tavoitteena on vuorovaikutteinen yhteistyö eri viranomaisten välillä tavoitteisiin nähden parhaaseen lopputulokseen pääsemiseksi. Neuvotteluun osallistuu alueellisen ympäristökeskuksen virkamiehiä ja kunnan, jonka kaavaa käsitellään, virkamiehiä. Kunta voi tilata kaavan myös ulkopuoliselta konsultilta, jolloin konsultti osallistuu neuvotteluun kunnan virkamiesten ohella. Joskus kaavasta voi olla neuvottelemassa myös kunnan luottamushenkilöitä. Neuvotteluun tulee kutsua myös sektoriviranomaisia, mikäli kaavassa käsitellään nii-

---

*yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.” (MRL 132/1999, 62§.)*

<sup>2</sup> *”Viranomaisneuvottelu. Maakuntakaavaa valmisteltaessa on oltava yhteydessä asianomaiseen ministeriöön ja alueelliseen ympäristökeskukseen. Asianomaisen ministeriön, alueellisen ympäristökeskuksen ja maakunnan liiton kesken on järjestettävä neuvottelu kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten tavoitteiden ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi.*

*Valmisteltaessa muuta kaavaa, joka koskee valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai joka muutoin on maankäytön, luonnonarvojen, kulttuuriympäristön tai valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta merkittävä, on oltava yhteydessä alueelliseen ympäristökeskukseen. Alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, seudullisten ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi.*

*Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun neuvotteluun on kutsuttava ne viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea.” (MRL 132/1999, 66§.)*

den toimialaan kuuluvia asioita. Vuonna 2002 Keski-Suomen ympäristökeskus kävi noin 205 kaavaneuvottelua (kaikki kaavaneuvottelut eivät olleet viranomaisneuvotteluja) ja Pohjois-Savon ympäristökeskus 63 viranomaisneuvottelua (Ympäristöministeriö 2003a).

### **Kehittämiskeskustelut**

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kehittämiskeskustelut<sup>3</sup>, ovat kunnan ja ympäristökeskuksen välisiä. Keskustelu käydään maakunnan jokaisen kunnan kanssa kerran vuodessa. Keski-Suomessa ja Pohjois-Savossa myös muut viranomaistahot voivat osallistua niihin, jos kunta näin haluaa. Kunta on kehittämiskeskustelun koollekutsuja ja keskustelu käydään yleensä kyseisen kunnan tiloissa. Kehittämiskeskusteluissa ovat kunnasta riippuen mukana kunnan johto, kaavoittamisesta, rakentamisesta ja ympäristöasioista vastaavia virkamiehiä sekä luottamushenkilöitä. Ympäristökeskuksista kehittämiskeskusteluun osallistuu alueidenkäytöstä vastaavia virkamiehiä, kuten alueidenkäyttöpäällikkö, arkkitehti, ympäristölakimies ja tarkastaja. Ympäristökeskusten johtajat osallistuvat arvionsa mukaan tärkeimpiin neuvotteluihin. Tarkoituksena on keskustella kunnan alueidenkäyttöön ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyöhön liittyvistä ajankohtaisista asioista. Keski-Suomessa käydään vuosittain 30 ja Pohjois-Savossa 25 kunnan kehittämiskeskustelua.

Tämän tutkimuksen empiirisessä osassa (lukuissa 5 ja 6) tarkastellaan ympäristökeskuksen ja sen keskeisten alueidenkäytön sidosryhmien vuorovaikutusta. Tutkimuksen teemahaastatteluin kerättyä aineistoa analysoiden kuvataan ensin millaiseksi sidosryhmät kokevat yhteistyön julkisyhteisön kanssa.

---

<sup>3</sup> "Kehittämiskeskustelu. Kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen kesken käydään vähintään kerran vuodessa kehittämiskeskustelu, jossa käsitellään kunnan alueiden käytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. (MRL 132/1999, 8§.)

Toiseksi jäsenetään sitä, millaisena julkisyhteisöjen ja sidosryhmien välisten neuvottelujen (viranomaisneuvottelujen ja kehittämiskeskustelujen) vuoro-vaikutus näyttäytyy. Kolmanneksi arvioidaan miten julkisyhteisön viestintää tulisi kehittää. Ennen tätä perehdytään kuitenkin tutkimuksen teoreettiseen taustaan ja aikaisempiin tutkimuksiin.

## **2 Organisaation sidosryhmät ja toiminnan vuorovaikutteisuus**

Organisaatiolla voidaan tarkoittaa mitä tahansa kokonaisuutta, jonka toiminnalla on jokin tarkoitus ja tavoitteet, ja jolla on tarvetta kertoa itsestään ja kommunikoida ympäristönsä kanssa. Organisaatio voi olla yritys, kunta, maakunta, valtio, järjestö, liitto tai mikä tahansa yhteenliittymä. (Juholin 2001, 18.) Taylorin (1993, 103) mukaan organisaatiolla itsellään ei ole aineellista olemusta, vaikka sillä olisikin rakennuksia, logoja ja muita merkkejä. Käytännössä kaikki mitä organisaatiosta tiedetään perustuu symbolisiin ilmauksiin ja siten toisen käden ilmauksiin. Se ei ole asia, esine tai tavara sanojen varsinaisessa merkityksessä, vaan inhimillisen kognition tuottama artefakti. (Aula 1999, 18.)

Tässä luvussa tarkastellaan organisaation ja sen sidosryhmien suhdetta ja niiden toiminnan vuorovaikutteisuutta. Ensin tarkastellaan erityisesti taloustieteissä vakiintunutta stakeholder-ajattelua organisaatioiden toimintaa ohjaavana paradigmana. Toiseksi tarkastellaan organisaation ja sen sidosryhmien välistä vuorovaikutusta Dozierin, Grunigin ja Grunigin (1995) kaksisuuntaisen symmetrisen viestinnän mallin näkökulmasta. Kolmanneksi pohditaan Jürgen Habermasin (1984) ajatteluun perustuvaa kommunikatiivi-

sen toiminnan käsitettä. Ajattelussa tehdään ero kommunikatiivisen eli yhteisymmärrykseen pyrkivän ja strategisen eli niin kutsutun päämäärärationaalisen toiminnan välille.

## 2.1 Stakeholder-ajattelu

Stakeholder-ajattelu (tai *stakeholder-teoria*) korostaa organisaation ja sen sidosryhmien suhdetta. Ajattelun mukaan organisaatio ei voi olla olemassa ilman vuorovaikutus- tai vaihtosuhdetta stakeholderiensä kanssa. Tästä johtuen yrityksen on toimittava niin, että stakeholderit ovat tyytyväisiä siihen, mitä he yritykselle antavat ja mitä puolestaan saavat. Kärjistetysti voidaan myös sanoa, että organisaatiolla itsellään ei ole lainkaan päämääriä. Päämäärät, jotka on nimetty sen päämääräksi, ovat todellisuudessa stakeholderryhmien päämääriä. (Näsi 1995, 24.) Esimerkiksi, jos yrityksen työntekijät haluavat säilyttää työpaikkansa, on yrityksen päämääränä tuloksellisuus ja kilpailussa selviäminen.

Stakeholder-ajattelu syntyi 1950-1960 -luvulla järjestelmäteoreettisen<sup>4</sup> ajattelun siivittämänä ja se pohjautui pitkälti yhdysvaltalaiseen johtamis- ja taloustieteelliseen tutkimukseen (Freeman 1984). Skandinaavisessa taloustieteen tutkimusperinteessä sillä on ollut merkittävä rooli 1960-luvulta lähtien. 1980-

---

<sup>4</sup> Järjestelmäteoria olettaa, että organisaatio on olemassa jossakin tietyssä ympäristössä ja sen osien välillä on tiettyjä säännönmukaisia suhteita (Allardt & Littunen 1972, 75). Esimerkiksi jos yksi osasysteemi muuttuu, vaikuttaa se jollakin tapaa systeemin muihin osiin. Järjestelmäteoreettisessa ajattelussa tehdään lisäksi erottelu avointen ja suljettujen systeemien välille. Suljetut systeemit nähdään järjestelminä, joihin ulkopuoliset tapahtumat eivät vaikuta, kun taas avoimet systeemit ovat herkkiä ympäristön muutoksille. Todellisia suljettuja systeemejä on hyvin vähän, mutta on esimerkiksi organisaatioita, jotka muuttuvat hyvin hitaasti. Avoimet systeemit voivat sitä vastoin vastata nopeastikin ympäristön paineisiin. Lisäksi ne voivat itse aktiivisesti vaikuttaa omaan ympäristöönsä. (Downs 1988, 39-41.) Myös viestintä voidaan nähdä järjestelmänä. Siinä on joukko alkioita, joilla on keskinäisiä riippuvuussuhteita. Yksinkertaisimmillaan kahden henkilön välinen keskustelu muodostaa avoimen järjestelmän, jossa informaatio on alkioita yhdistävä tekijä. (Wiio 1973, 97.)

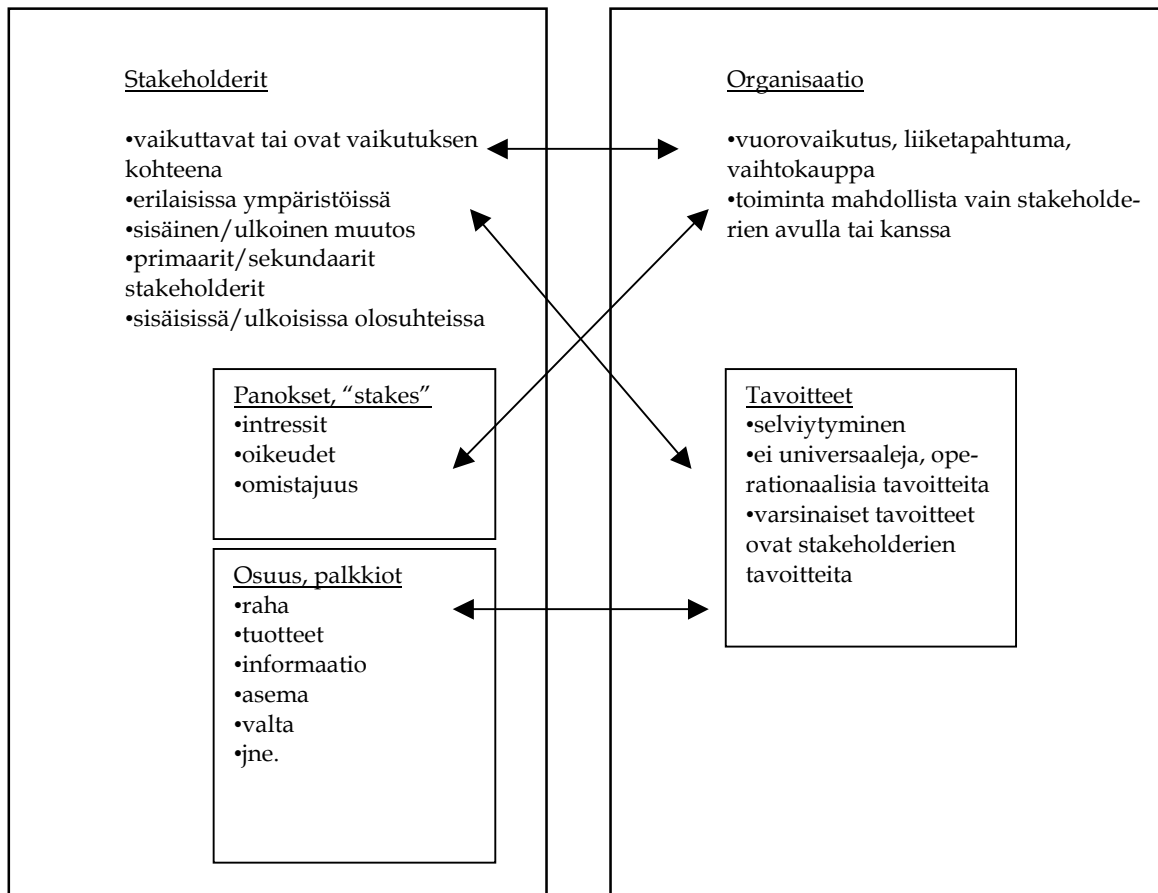
luvulle tultaessa sen "valtakausi" skandinaavisessa tutkimuksessa ja yliopistojen opetuksessa hiipui, mutta se säilyi yhtenä merkittävänä teoriana muiden joukossa. Yksi syy tähän on se, että esimerkiksi yhteiskuntavastuun teemat, jotka ovat nousseet tutkijoiden mielenkiinnon kohteeksi, liittyvät läheisesti stakeholder-ajatteluun. Keskustelu stakeholder-ajattelun ympärillä onkin 1990-luvulta lähtien jälleen lisääntynyt. (Näsi 1995, 20-21.)

Keyn (1999) mukaan Freeman (1984) oli ensimmäinen akateemikko, joka esiteli yrityksen ympäristössä olevien toimijoiden roolia analysoivan stakeholder-teorian. Freeman oletti, että osakkeenomistajien lisäksi on olemassa myös muita sisäisiä ja ulkoisia toimijoita, jotka vaikuttavat yrityksen toimintaan. Organisaation tulee siis kartoittaa omat stakeholderinsa ja sopeuttaa toimintansa stakeholderien tarpeisiin eli käydä vaihtokauppaa omien ja stakeholderin tavoitteiden välillä.

Tämän tutkimuksen johdannossa stakeholder määriteltiin olevan *"any group or individual who can affect or is affected by the achievement of an organization's purpose"* (Freeman 1984, 53) eli ryhmä, joka voi vaikuttaa organisaatioon tai on sen vaikutuksen kohteena. Stakeholderit voidaan jakaa ryhmiin sen mukaan, kuuluvatko he organisaation taloudelliseen, tekniseen, sosiaaliseen, poliittiseen vai liikkeenjohdolliseen ympäristöön. Yhtäläillä stakeholderien voidaan ajatella muodostavan primaaristen ja sekundaaristen stakeholderien ryhmät. Primaarisia ovat esimerkiksi formaalit, sopimuksenvaraiset stakeholderit ja sekundaarisia kaikki muut. (Carroll 1989; 1993, Näsin 1995, 22-23 mukaan.)

Mitä sitten ovat panokset, "staket", joita stakeholdereilla on? Yleensä ne ovat joitakin intressejä, oikeuksia tai ne muodostuvat omistussuhteesta. Näiden taustalla taas ovat muun muassa valta, raha, tieto ja asema. (Näsi 1995, 23.) Esimerkiksi osakkeen omistajalla on omistussuhde yritykseen ja terveyskeskuksen asiakkaalla on oikeus saada hoitoa oman kuntansa terveysasemalla. Stakeholderien ja yrityksen välistä suhdetta on havainnollistettu kuviossa 3.





KUVIO 3 Stakeholderien ja organisaation suhde (Näsi 1995, 23)

Stakeholder-ajattelua lähestytään usein yritysetiikan näkökulmasta (Friedman & Miles 2002; Key 1999). Esimerkiksi yhteiskuntavastuupohdinnoissa organisaatiot muodostavat elimellisen osan yhteiskunnan kokonaisuudesta. Tällöin ne nähdään kokonaisjärjestelmän ehdoilla toimivina osajärjestelminä: Organisaation on saatava yleinen hyväksyntä tai oikeutus vaikuttaessaan yhteiskunnan kokonaisuuteen. Yhteiskuntavastuu määrittyy siten sellaiseksi organisaation toiminnaksi, joka ei pyri välittömään taloudellisen voiton maksimointiin, vaan joka ottaa huomioon yhteiskunnan ja eri sidosryhmien kokonaisyödyt ja hyvinvoinnin. (Anttiroiko 2004, 28.)

Stakeholder-ajattelusta on kirjoitettu useita kirjoja ja tieteellisiä artikkeleita. Lisäksi sanan stakeholder (suom. sidosryhmä) käyttö on yleistynyt puhekie-

lessä. (Friedman & Miller 2002.) Tästä huolimatta tai juuri siitä syystä stakeholder-teoriaa on myös kritisoitu. Esimerkiksi Key (1999) toteaa, että nykyinen stakeholder-teoria ei vastaa tieteellisen teorian vaatimuksiin; se ei tarjoa riittävää teoreettista pohjaa organisaation tai yksittäisten toimijoiden toiminnan selittämiseen, ja siksi sitä tulisi jalostaa. Muun muassa Friedman ja Miles (2002) ovatkin kehittäneet teoriaa edelleen.

Vaikka stakeholder-ajattelu on voimakkaasti kytkeytynyt yksityisen sektorin toimijoihin ja toimintaan, on sillä puoltajansa myös julkishallinnossa. Myös julkisen sektorin toimijat ovat kiinnostuneita siitä, miten he kommunikoivat sidosryhmiensä kanssa, kuinka sidosryhmät vaikuttavat heidän omaan toimintaansa tai millainen imago heillä on (mm. Mäki & Sorri 1999; Högström 2002; Heinonen & Vuokko 1997). Julkisyhteisön erityispiirteiden takia sen sidosryhmänä on periaatteessa koko yhteiskunta. Yhteiskunnasta toki erottuvat julkisyhteisön primäärit stakeholder-tahot tai organisaation taloudelliseen, tekniseen, sosiaaliseen sekä poliittiseen ympäristöön jaetut tahot.

Stakeholder-ajatteluun pohjautuvat myös *asiakkuuden* ja *kumppanuuden* käsitteet. Niiden avulla on pyritty käsitteellistämään ja kehittämään esimerkiksi julkisyhteisöjen sidosryhmäsuhteita sekä hyvää hallinto- ja palvelukulttuuria (esim. Kiiskinen 2001; Weiss, Anderson & Lasker 2002; Huxham & Vangen 1996).

### **Asiakkuus**

Asiakkuus-ajattelun mukaan markkinoinnin perusmuuttujien, kuten tuotteen, hinnan, jakelun ja markkinointiviestinnän, lisäksi yritykset kohdistavat toimintaansa ja ajatteluaan asiakaslähtöiseen suuntaan. Tämä tarkoittaa muun muassa entistä personoidumpaa palvelua ja tuotteiden mukauttamista asiakkaiden tarpeita vastaaviksi. Asiakkuudessa on kyse yhteisestä prosessista, jossa molemmat osapuolet saavat lisäarvoa omaan arvontuotantoonsa (Kiiskinen 2001, 87). Englanninkielisessä kirjallisuudessa asiakkuudenhallin-

nasta käytetään nimeä ”*Customer Relationship Management*” eli CRM (Mäntyneva 2001, 9-10).

Asiakkuus-ajattelun taustalla on erityisesti markkinoinnin strategiat. Markkinointiviestintä on perinteisesti ollut yksisuuntaista viestintää, jossa yritys on subjekti, joka lähettää valitsemansa sanoman valitsemaansa kanavan välityksellä kohderyhmälle, jonka se olettaa muodostuvan nykyisistä tai potentiaalisista asiakkaista. Asiakkuus-ajattelu korostaa sitä vastoin kaksisuuntaista, dialogista viestintää, jossa asiakkaalla on mahdollisuus kertoa omista toiveistaan ja tarpeistaan. (Mäntyneva 2001, 9-10.) Asiakkuutta onkin määritelty seuraavasti: *Asiakkuus on asiakkaan ja yhteisön välinen prosessi, joka koostuu asiakas kohtaamisista, joiden aikana yhteisön ja asiakkaan arvontuotantoprosessien välillä tapahtuu resurssien vaihdantaa* (Storbacka & Lehtinen 1998, 15).

### **Kumppanuus**

Lähes vastaava käsite asiakkuudelle on kumppanuus (engl. *partnership, collaboration*). Kuten asiakkuus-ajattelu, myös kumppanuus perustuu järjestelmäteoreettiseen lähestymistapaan (Eisler & Montuori 2001). Lisäksi molempien päämääränä on vuorovaikutuksessa olevien osapuolten lisäarvon tuottaminen.

Kumppanuussuhteen tavoitteena on luoda synergiaetuja yhdistämällä jäsenten näkemykset, tietämys ja taidot. Toiseksi yhteistyöllä pyritään luomaan uusia toimintaohjelmia tai -tapoja. Kolmanneksi, julkisyhteisön ollessa kyseessä, vahvistetaan suhteita myös ympäröivään yhteisöön laajemmin. (Weiss, Anderson & Lasker 2002.)

Kumppanuuden edellytyksiä ovat osapuolten yhteiset päämäärät ja jaetut kiinnostuksen kohteet. Nämä eivät kuitenkaan ole riittäviä ehtoja kumppanuudelle. Lisäksi vaaditaan kykyä kommunikoida ja tehdä kompromisseja.

Viestinnän tulisi toimia niin yksilöiden kuin organisaatioidenkin välillä (Mohidin 1998; Huxham & Vangen 1996).

Kumppanuuden tulisi myös perustua tasa-arvoiseen, demokraattiseen toimintaan. Tähän liittyy läheisesti valta-asetelmat ja luottamus kumppaneiden välillä. Luottamus voidaan saavuttaa vain tasa-arvoisella henkilöiden ja organisaatioiden välisellä yhteistyöllä sekä sen kautta saaduilla onnistumisen kokemuksilla. Lisäksi edellytyksenä kumppanuuteen perustuvan yhteistyön onnistumiselle on vahva sitoutuminen toimintaan ja sen tavoitteisiin. (Huxham & Vangen 1996.) Toimivan suhteen luominen voikin olla varsin hidasta ja vaikeaa (Weiss ym. 2002).

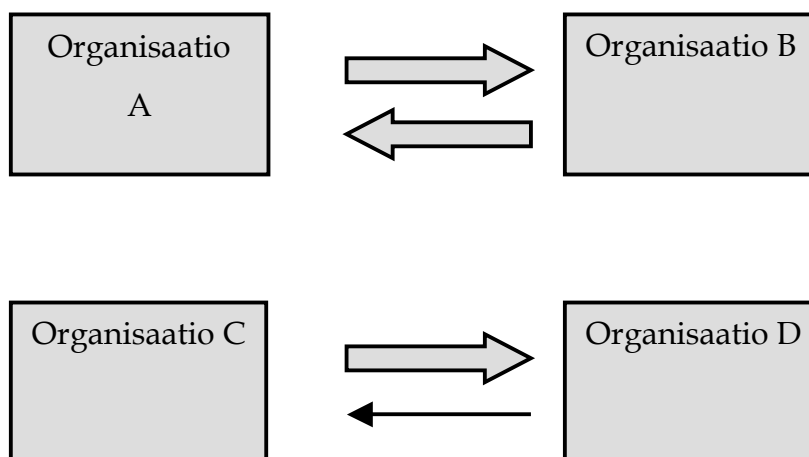
## 2.2 Epäsymmetrisestä symmetriseen viestintään

Sidosryhmäsuhteet muodostuvat organisaatioiden välisessä vuorovaikutuksessa. Vuorovaikutus ymmärretään kaksisuuntaiseksi prosessiksi silloin, kun sanoman vastaanottaja antaa palautetta sanoman lähettäjälle – joko sanallisesti tai sanattomasti. Kaksisuuntaista viestintää on esimerkiksi keskustelu. Sitä vastoin yksisuuntaista viestintää ovat organisaation julkisuustoiminta ja tiedottaminen. Julkisuustoimintaa (engl. *publicity*) on luonnehdittu propagandistiseksi tiedottamiseksi, jossa tiedon todenpitävyys ei ole olennaista. Välittömänä tavoitteena on vaikuttaa yleisön asenteisiin ja käyttäytymiseen. Tiedottamisen tavoitteena taas on informointi (engl. *informing*), jolloin sen sisältö perustuu organisaation käsitykseen siitä, mitä yleisön tulee tietää ja mistä sen tulisi olla kiinnostunut. (Lehtonen 1998, 129.)

Kaksisuuntainen viestintä voidaan Dozierin, Grunigin ja Grunigin (1995) mukaan jakaa epäsymmetriseen ja symmetriseen viestintään (engl. *Two-Way Asymmetrical/Symmetrical Communication*). Epäsymmetristä viestintää on sil-

loin, kun organisaatio käyttää sidosryhmän tietoja suostutellakseen sidosryhmän käyttäytymään omien intressiensä mukaisesti. (Dozier ym. 1995, 39-41.) Sanoman lähettäjä siis luotaa eri tavoin vastaanottajan asenteita ja odotuksia, pyrkii tyydyttämään sanomillaan vastaanottajan informaation tarpeen ja muokkaa tämän asenteita omille tavoitteilleen myönteisiksi. Palautteen kokoamiseen käytetään mielipidekyselyjä, tutkimuksia ja muita tiedonkeruun tapoja. Vaikka viestintä on kaksisuuntaista, on se luonteeltaan epäsymmetristä, sillä organisaatio säätelee prosessia yksipuolisesti eikä anna taudu varsinaiseen keskusteluun yleisön kanssa. (Lehtonen 1998, 129.)

Kaksisuuntaista, symmetristä viestintä on taas silloin, kun päämääränä on päästä kumpaakin osapuolta tyydyttävään, win-win -ratkaisuun. (Dozier ym. 1995, 39-41.) Kommunikaatio on dialogia yleisön kanssa ja toiminnan motiivi on yhteistyö osapuolten kesken. Toiminnassa viestitään keskusteluhalukkuutta, rohkaistaan osapuolia aitoon dialogiin ja tavoitellaan yhteisymmärrystä tekemisen suuntaviivoista ja toiminnassa noudatettavista arvoista. (Lehtonen 1998, 131.) Kuviossa 4. on kuvattu organisaatioiden välistä epäsymmetristä ja symmetristä viestintää. Kuviossa A:n ja B:n välinen vuorovaikutus on symmetristä, C:n ja D:n välinen viestintä on epäsymmetristä.



KUVIO 4 Organisaatioiden välinen symmetrinen ja epäsymmetrinen viestintä (Dozier, Grunig & Grunig 1995)

Ero epäsymmetrisen ja symmetrisen viestinnän välillä on siinä, miten palautetta (engl. *feedback*) käytetään. Epäsymmetrisellä viestinnällä yhteisö tai yksilö käyttää saamaansa tietoa manipuloidakseen tai suostutellakseen muita toimimaan omien tavoitteidensa mukaisesti. Symmetrisellä viestinnällä taas pyritään keskustelemaan kaikkia osallisia hyödyttävästä ratkaisusta. (Dozier ym. 1995, 39-41.)

Kuten jo johdannossa kävi ilmi, sekä yleinen että lainsäädännöllinen kiinnostus sidosryhmiin (laissa *osallisiin*) sekä kaksisuuntaiseen, vuorovaikutteiseen, viestintään on viimeaikoina korostunut. Kiiskisen (2001, 102–103) mukaan sekä tiedotustoiminnassa että markkinointi- ja palveluajattelussa on erotettavissa kiinnostuksen siirtyminen yksisuuntaisesta viestinnästä kohti kaksisuuntaista symmetristä vuorovaikutusta. Aikajanalla tarkasteltuna ensimmäisessä, yksisuuntaisessa, vaiheessa (*eilen*) sekä tiedotus että tavaran ja palvelujen tuotanto olivat lähettäjä- tai tuottajakeskeisiä. Toisessa vaiheessa (*tänään*) halu luoda kaksisuuntaisia vuorovaikutuksen malleja kasvaa, mutta vuorovaikutus ei ole vielä symmetristä. Keskeistä on ympäristön luotaus sekä erilaiset kuulemis- ja palautejärjestelmät. Mallin mukaan vasta kolman-

nessa vaiheessa (*huomenna*) päästään tasaveroiseen kommunikatiiviseen vuorovaikutukseen ja win-win -tilan etsimiseen. Vasta tässä aidossa dialogissa voidaan arvontuotantoprosessiin osallistuville organisaatioille, yhteisöille tai yksilöille tuottaa lisäarvoa, jolloin kaikki voittavat. (Kiiskinen 2001, 102-103.) Taulukossa 1. esitetään tätä kehityskulkua.

	Eilen <i>Yksisuuntaisuus</i>	Tänään <i>Epäsymmetrinen asiakkaan kuunteleminen</i>	Huomenna <i>Kommunikatiivinen win-win -vuorovaikutus</i>
Tiedotustoiminta	Tiedonkulku yksisuuntaista propagandaa, yleisön informointia	Luotaus Kuulemis- ja palautejärjestelmät	Aito, tasaveroinen, todellisiin näkemyksiin perustuva dialogi asiakkaan kanssa, yhteinen arvontuotantoprosessi
Markkinointi- ja palveluajattelu	Tuotantosuuntautuneisuus, myyntisuuntautuneisuus Tuottajälähtöisyys	Kysyntäsuuntautuneisuus Asiakaslähtöisyys, asiakaskeskeisyys, asiakassuuntautuneisuus	Asiakkuuskeskeisyys, yhteinen arvontuotantoprosessi

TAULUKKO 1 Tiedotustoiminnan sekä markkinointi- ja palveluajattelun kehitysvaiheet (mukailten Kiiskinen 2001, 102)

Vaikka organisaatioilla on tilanteita, jolloin oman päämäärän saavuttamiseksi on käytettävä epäsymmetrisen viestinnän keinoja, on sen Dozierin ym. (1995, 48) mukaan osattava löytää tasapaino omien ja yleisön toiveiden väliltä. Tasapainotila on molempien osapuolten toivomien lopputulosten välimaastossa ja kummankin hyväksyttävissä. Organisaatioiden on siten osattava tehdä myös kompromisseja (Huxham & Vangen 1996).

Kaksisuuntaisen symmetrisen viestinnän -mallin kannattajat ajattelevat, että symmetrinen viestintä heijastaa sellaisia arvoja, joiden mukaan organisaation tulisi toimia yhteiskunnassa. Se tarjoaa eettiset raamit viestinnän käytännöil-

le moralisoimatta tai arvostelematta itse organisaatiota. Ja vaikka esimerkiksi PR-työ (*public relations*) on usein leimattu epäeettiseksi toiminnaksi, voidaan kaksisuuntaisen symmetrisen viestinnän mallia käyttämällä toimia yhteiskuntavastuullisesti. Lisäksi, jos organisaatio haluaa luoda kestäviä, pitkän aikavälin suhteita, sen kannattaa käyttää resursseja symmetriseen viestintään, vaikka lyhyen tähtäimen voittoja voidaan saada helpommin epäsymmetrisen viestinnän keinoin (Dozier ym. 1995, 47-50).

Viime aikoina edellä esitettyä kaksisuuntaisen viestinnän mallia on kuitenkin kritisoitu. Voidaan esimerkiksi pohtia, voiko "kaikki voittaa -tilanne" olla aina eettisesti paras ratkaisu. Tällöinhän jommankumman tai molempien on luovuttava alkuperäisestä kannastaan. Esimerkiksi Kajanoja (1996, 23) pohtii kompromissin olevan jopa haitallinen tila, sillä jos kompromissin tuloksena sovittuja menettelytapoja noudatetaan vain pakon sanelemana, ei silloin sopeuduta toimintasuunnitelmaan, vaan ollaan tarpeen tullen valmiita rikkomaan sitä. Pieczka (1996) taas on kritisoinut kaksisuuntaisen symmetrisen viestinnän mallin moraalikäsitystä. Hänen mukaansa mallissa oletetaan, että moraaliset arvot sisältyvät viestin muotoon eivätkä viestien sisältöön eli ajatellaan, että kun prosessi on hyväksyttävä, myös tulos on eettisesti oikea. (Lehtonen 1998, 132.) Näin ollen myös Kiiskisen (2001, 102) mallissa huomisen tiedotus- ja markkinointitoiminnan kommunikatiivinen vuorovaikutussuhde on ideaali, jota kohti pyritään ja jota tulee tavoitella, mutta johon on vaikea yltää (ks. myös Kajanoja 1996).



## 2.3 Kommunikatiivinen toiminta

Kommunikatiivisuuden käsitettä on jo edellä sivuttu. Tässä luvussa tarkastellaan mitä kommunikatiivisella toiminnalla tarkoitetaan ja miten se eroaa niin kutsutusta strategisesta toiminnasta.

Käsite kommunikatiivisesta toiminnasta perustuu Jürgen Habermasin (1981) teokseen *Theorie des kommunikativen handelns* (Habermas 1984). Kommunikatiivinen toiminta tähtää yhteisön jäsenten keskeisen yhteisymmärryksen saavuttamiseen. Kommunikaatio tässä ei tarkoita vain viestin välittämistä, vaan viittaa viestin ymmärtämistä ja yhteisymmärryksen saavuttamista. Kommunikatiiviselle toiminnalle ei ole välttämättä asetettu ennakolta varsinaista päämäärää, johon yhteisön olemassaolo nojaisi. Sitä vastoin kommunikatiivisen rationaliteetin mukaan päämääriä ja tavoitteita ei voida asettaa yhteisön ulkopuolelta, vaan niiden määrittämisen on tapahduttava yhteisön itsensä toimesta. (Nieminen 2000; Kajanoja 1996, 11.)

Kajanojan (1996, 21-22) mukaan kommunikatiivisessa toiminnassa tiedetään, että yhteisymmärrys ei ole saavutettavissa. Jos se saavutettaisiin, oltaisiin pysähtyneisyyden tilassa. Siten keskeistä on *pyrkimys* aitoon yhteisymmärrykseen (ei kompromissiin), johon tähdätään argumentoinnin avulla. Siten kommunikatiivisuuden ydin pelkistyy *ideaalisen puhetilanteen* rakentamiseen: jokainen asianomainen osallistuu keskusteluun, jokainen ilmaisee ehdotuksensa ja niiden perustelut ja samalla kyseenalaistaa muiden ehdotukset ja perustelut, keskustelussa ei ole ulkoisia tai sisäisiä esteitä, kaikenlainen osallistumista haittaava alistaminen ja mahdollisuuksien eriarvoisuus suljetaan pois.

Habermas on asettanut ideaalisessa puhetilanteessa käytettävälle puheenvuorolle tietyt pätevyysvaatimukset: puhujan pitää toimia normatiivisesti

oikein kussakin tilanteessa, puhua totuudenmukaisesti ja olla rehellinen (Hakala 2000). Pätevyysvaatimukseen kuuluu myös kielellinen ymmärrettävyys ja loogisuus (Kajanoja 1996,22).

Vastakohta kommunikatiiviselle toiminnalle on strateginen toiminta. Tämä strateginen tai välineellinen toiminta on päämäärärationaalista. Sille on lisäksi ominaista, että toiminnan perimmäinen päämäärä on yhteisön jäsenille ennalta annettu. Yrityksessä tämä päämäärä on taloudellinen kannattavuus ja yhdistyksissä se tavoite, jonka ympärille tai jota ajamaan yhdistys on perustettu. Päämäärärationaalisen logiikan mukaan kaikkien organisaation toimintojen on palveltava sen perimmäistä päämäärää. (Nieminen 2000.) Strategia on tällöin suunniteltu toimintalinja, jota noudattamalla päämäärä voidaan saavuttaa.

Habermasin strategisen toiminnan kategoria kuvaa tulosjohtamisen ja strategisen suunnittelun taustalla olevia oletuksia (Sotarauta 1996, 146). Tällöin myös viestintä on strateginen väline, keino ja resurssi kohti asetettua päämäärää. Viestinnällä pyritään vaikuttamaan viestin vastaanottajaan. Kommunikatiivisesta näkökulmasta viestinnän keskeinen tehtävä on Habermasin (1989) mukaan luoda sellaiset olosuhteet, joissa jokaisella yhteisön jäsenellä on mahdollisuus osallistua yhteisymmärrykseen tähtäävään julkiseen dialogiin. (Nieminen 2000.)

Kommunikatiivisen toiminnan käsitteeseen palataan luvuissa 4.3 "Julkisyhteisön viestinnän erityispiirteet" ja 4.4 "Kommunikatiivinen suunnittelu julkisyhteisön työkaluna". Tällöin käsitettä tarkastellaan käytännöllisemmällä tasolla julkisyhteisöjen näkökulmasta.

### 3 Sidosryhmäsuhteiden muodostuminen

Sidosryhmäsuhteet muodostuvat organisaation ja sen sidosryhmien jäsenten välisessä kanssakäymisessä useiden tekijöiden yhteisvaikutuksessa. Huxhamin ja Vangenin (1996) mukaan<sup>5</sup> keskeisiä organisaatioiden yhteistyösuhteita määrittäviä tekijöitä ovat 1) ryhmien tavoitteet 2) kyky tehdä kompromisseja 3) viestinnän toimivuus 4) demokraattinen ja tasa-arvoinen toiminta 5) valta ja luottamus sekä 6) päättäväisyys ja sitoutuminen yhteistyöhön. Huxham ja Vangen (1996) kuitenkin korostavat, että aihe on liian monimutkainen, jotta voitaisiin esittää selkeitä sääntöjä, joiden mukaan toimimalla varmistettaisiin yhteistyön onnistuminen. Esitetyt tekijät ovat kuitenkin niin sanottuja avain-tekijöitä arvioitaessa yhteistyön onnistumista tai epäonnistumista.

Aihetta voidaan tarkastella myös sosiologisesta, instituutioiden ja yhteistyön näkökulmasta. Phillips, Lawrence ja Hardy (2000) esittävät, että organisaatioiden väliseen yhteistyöhön (engl. *collaboration*) vaikuttavat ensisijaisesti institutionalisoituneet säännöt sekä toiminnan resurssit. Heidän mukaansa organisaatioiden välinen yhteistyö myös uusintaa vallitsevia institutionalisoituneita sääntöjä ja toimintaa.

---

<sup>5</sup> Huxhamin ja Vangenin (1996) tutkimuksessa tutkittiin julkisen sektorin ja non-profit eli voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden yhteistyötä. Heidän mukaansa samat yhteistyötä määrittävät tekijät pätevät myös muiden organisaatiomuotojen välisessä yhteistyössä.

Organisaatioiden välinen yhteistyö on yleistä erityisesti silloin, kun kyseessä ovat monimutkaiset asiat, kuten ympäristö- tai terveysongelmat (Phillips, Lawrence & Hardy 2000), tai kun tavoitteena on kilpailukyvyyn ylläpitäminen (Zineldin & Bredenlów 2003). Yhteistyöllä haetaan usein synergiaa, sillä yhdessä toimimalla organisaatiot ovat parhaimmillaan enemmän kuin osiensa summa (Weiss ym. 2002).

Weiss ym. (2002) ovat tutkineet mitkä tekijät tuottavat synergiaa yhteisöjen väliseen yhteistyöhön. Heidän analyysinsä mukaan avaimia tehokkaaseen yhteistyöhön olivat erityisesti 1) johtajuus (engl. *leadership*) ja 2) yhteistyön tehokkuus (engl. *partnership efficiency*). Johtajuus, joka edesauttoi hedelmällistä vuorovaikutusta yhteistyötahojen kesken, yhdisti erilaisia kulttuureita, jakoi valtaa, edisti avointa dialogia sekä paljasti toimintaa ja ajattelua rajoitettavia oletuksia. Synerginen yhteistyö siis edellytti johtajuutta, joka muun muassa ymmärsi yhteistyökumppaneiden erilaiset näkökulmat. Yhteistyön tehokkuudella Weiss ym. tarkoittivat muun muassa sitä, miten hyvin yhteisöt onnistuivat optimoimaan yhteistyökumppanin käytössä olevaa aikaa ja taloudellisia resursseja.

Organisaatiot lisäävät usein tehokkuuttaan myös ulkoistamalla toimintojaan, jolloin syntyy niin sanottuja strategisia alliansseja. Zineldin ja Bredenlów (2003) vertaavat tällaisia suhteita avioliittoon. Pitkäaikaisen strategisen suhteen kehittäminen vaatii heidän mukaansa moraalista, eettisiä standardeja, luottamusta sekä halua olla hyväksikäyttämättä uutta suhdetta pitkäaikaisen hyödyn kustannuksella. Avioliiton tapaan myös organisaatioiden välisissä suhteissa tehdään sopimus, jossa määritellään suhteen ehdot ja kohdataan kriisejä. Jos organisaatioiden välinen suhde on ”onneton”, edessä on ero. Tällöin syynä ovat useimmiten erot organisaatioiden toimintakulttuureissa.

Sidosryhmäsuhteita rakennetaan lopulta organisaation sisältä. Esimerkiksi vaikka asiakaspalvelutilanne olisi kahden ihmisen tai pienen joukon välinen, välittyy asiakkaalle kuva myös taustaorganisaatiosta ja sen sisäisistä suhteista. Rakenteellisten ja aineellisten reunaehtojen lisäksi asiakaspalvelua tai sidosryhmäyhteistyötä tehdään siis aina vallitsevassa organisaatio- ja viestintäilmastossa, joka perustuu organisaation jäsenten tapaan kokea oma työyhteisönsä. Työntekijän mielikuva omasta yhteisöstä ja käsitys siitä, millainen kuva ulkopuolisilla siitä on, ohjaa organisaation jäsenten suhtautumista ympäristöön. (Herno 2002, 7.) Näin ollen tutkittaessa ja kehitettäessä sidosryhmäsuhteita, tulisi huomioida myös organisaatiossa vallitsevat sisäiset suhteet ja ilmapiiri.

Seuraavaksi käsitellään tarkemmin tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavia sidosryhmäsuhteisiin vaikuttavia tekijöitä. Näitä ovat: *yhteiset arvot ja tavoitteet, demokraattisuus, viestinnän toimivuus sekä valta ja luottamus*. Tekijät perustuvat aikaisempiin tutkimuksiin (esim. Huxham ja Vangen 1996; Zineldin & Bredenlöw 2003; Phillips ym. 2000), ja niiden mukaan voidaan myös arvioida yhteistyön onnistumista tai epäonnistumista.

### 3.1 Yhteiset arvot ja tavoitteet

Keskeinen sidosryhmäsuhteisiin ja yhteistyön onnistumiseen vaikuttava tekijä on organisaatioiden toiminnalle asettamat yhteiset arvot ja tavoitteet. Niiden avulla selkiytetään, miksi yhteistyötä tehdään ja miksi organisaatiot ovat siinä mukana. Ne vähentävät väärinkäsityksiä käsillä olevasta tehtävästä, mutta myös turhista toiveista. Arvot ja tavoitteet määrittelevät perustan myös työnjaolle. (Huxham & Vangen 1996.)

Organisaation yhteiset arvot ja normit antavat Grönrosin (2000, 299-303) mukaan ihmisille malleja, joiden mukaan tulee toimia ja reagoida. Sitä vastoin organisaatiossa, jossa niitä ei ole, voi arvaamattomissa tilanteissa esiintyä epävarmuutta. Lisäksi arvojen, normien ja tavoitteiden epäselvyys tai puuttuminen aiheuttavat turhautumista tehtävään (Huxham & Vangen 1996).

Yhteistyötä tekevien organisaatioiden arvot ja tavoitteet voivat poiketa toisistaan ja aiheuttaa siten vastakkainasetteluja. Ristiriitatilanteissa sovitetaan yhteen vastakkaisia näkemyksiä, etsitään vaihtoehtoisia ratkaisuja ja pyritään laukaisemaan jännittyntä ja emotionaalisesti latautunutta ilmapiiriä. Organisaatioiden väliselle yhteistyölle onkin tyypillistä, että niiden asiantuntemus täydentää toisiaan ja siksi myös tavoitteet ovat erilaiset (Huxham & Vangen 1996). Paras tilanne on, jos ristiriidat eivät ehdi aiheuttaa voimakkaita konflikteja, vaan ne ehditään käsittelemään hyvissä ajoin. Tällöin puhutaan niin kutsutusta proaktiivisesta viestintätyylistä.

Organisaatioiden yhteistyölle asettamat tavoitteet eivät aina ole läpinäkyviä, jolloin ne aiheuttavat hämmennystä ja jännitteitä. Tavallisesti nämä ”piilotaavoitteet” ovat yksilö- tai organisaatiotason tavoitteita, kuten työntekijän omaan työsuhteeseen liittyviä tavoitteita tai yrityksen liiketoiminnan tukemiseen liittyviä tavoitteita. Niin sanotut meta- eli yleisemmän tason tavoitteet ovat helpommin määriteltävissä ja hyväksyttävissä. (Huxham & Vangen 1996.) Tämän tutkimuksen casessa alueidenkäytön yhteistyön meta-tason tavoite on esimerkiksi hyvä hallintokulttuuri tai kestävän kehityksen mukainen maankäytön suunnittelu.

## 3.2 Demokraattisuus

Demokraattinen vuorovaikutussuhde on yksi organisaatioiden välisen yhteistyön onnistumisen edellytys. (Huxham & Vangen 1996.) Demokratian toteutumista yhteistyössä voidaan tarkastella kolmesta näkökulmasta. Ensimmäiseksi demokraattinen yhteistyö nähdään sellaiseksi toiminnaksi, joka ei ole luonteeltaan eksklusiivista eli osanottajia rajaavaa. Liian suuri osallisten joukko voi kuitenkin olla käytännössä vaikeaa, sillä se vaikeuttaa viestinnän onnistumista ja yhteisymmärrykseen pääsemistä. Toinen aspekti yhteistyön demokraattisuudesta liittyy itse yhteistyön prosessiin. Kommunikoinnille on luotava sille sopivia areenoita. Myös kokouksiin osallistuminen on tärkeää, jotta eri näkökulmat tulevat keskustelussa esiin. Tasa-arvoista yhteistyötä edustaa myös se, että kukin taho saa ansaitsemansa kiitokset ja arvostuksen onnistuneesta yhteistyöstä. Kolmanneksi demokraattinen yhteistyö liittyy vastuun tai tilivelvollisuuden ja edustavuuden käsitteisiin. Esimerkiksi yhteistyötä tekevät virkamiehet ovat tilivelvollisia taustaorganisaatiolleen, jolloin demokratia ja yhteistyön toiminta voivat vaarantua. (Huxham & Vangen 1996.)

## 3.3 Viestinnän toimivuus

Organisaatiossa sen jokainen jäsen viestii, tahtomattaankin. Viestinnästä vastaavilla henkilöillä, kuten tiedottajilla ja johdolla, on omat selkeästi määritellyt viestintätehtävänsä, mutta muulloin organisaation jäsenten viestintä on luonteeltaan johtamatonta työviestintää tai sosiaalista kanssakäymistä sekä organisaation sisällä että sen ulkopuolisten toimijoiden kanssa.

Viestiminen sidosryhmien kanssa on usein luonteeltaan horisontaalista. Tällöin osapuolet ovat valtasuhteeltaan tasaveroisessa asemassa. Adlerin (1992, 33) mukaan horisontaalisen viestinnän avulla muun muassa koordinoidaan tehtäviä, ratkotaan ongelmia, jaetaan tietoa ja selvitetään konflikteja. (Adler 1992, 33.) Viestinnän esteenä on muun muassa vuorovaikutuksen osapuolen erikoistumista tietylle suppealle alalle, jolloin käytössä oleva sanasto voi muuttua niin, etteivät muut enää ymmärrä sitä (Huxham & Vangen 1996). Toiseksi viestinnän esteenä voi olla motivaation puute eli tilanne, jossa organisaation viestinnällinen ilmapiiri ei kannusta viestimään. Myös informaation suuri määrä, kiire tai fyysinen etäisyys voivat vähentää horisontaalista viestintää. (Adler 1992, 33.)

Sidosryhmien välisessä kanssakäymisessä neuvottelut ja keskustelut ovat käytännön tilanteita, joissa yhteistyötä suunnitellaan ja toteutetaan sekä uusinnetaan ryhmien välisiä suhteita. Tällöin osapuolten neuvottelutaidot ovat tärkeässä asemassa. Hyvää neuvottelutaitoa voidaan arvioida kolmesta näkökulmasta: henkilökohtaisten ominaisuuksien perusteella, viestintätaitojen perusteella sekä sen mukaan, miten neuvottelija toimii (Lehtonen 2002b, 125). Lehtosen (2002b, 125) mukaan hyvä neuvottelija:

- ✓ on valmistautunut neuvotteluun
- ✓ on määritellyt selkeästi tavoitteensa, johon hän pyrkii määrätietoisesti ja aktiivisesti
- ✓ viestii koko toiminnallaan halukkuutta yhteistyöhön
- ✓ on joustava, huomaavainen ja empaattinen
- ✓ kuuntelee aktiivisesti ja tekee havaintoja toisen osapuolen käyttäytymisestä
- ✓ keskittyy keskinäisen valtakilpailun sijasta neuvottelutehtävään ja ongelmien ratkaisuun
- ✓ tekee puheenvuoroissaan selviä toimenpide-ehdotuksia
- ✓ tuo selkeästi esiin neuvotteluratkaisuun sisältyvät edut ja kielteiseen neuvotteluratkaisuun liittyvät haitat kummankin neuvotteluosapuolen näkökulmasta
- ✓ on valmis joustamaan pienemmissä asioissa pitääkseen neuvottelun käynnissä



- ✓ viestii koko toiminnallaan päättäväisyyttä ja lujaa pyrkimystä päästä neuvotteluun kumpaakin tyydyttävään ratkaisuun.

Hyvä neuvottelija on siis asennoitunut neuvotteluun avoimesti ja on valmis joustamaan. Samalla hän on sosiaalisesti taitava ja hallitsee neuvottelun taktiikat. Hyvä neuvottelija osaa myös kuunnella ja olla empaattinen. Empatia on kuuntelemisen taitoa, kykyä nähdä asia tai tilanne toisen näkökulmasta. Vasta silloin, kun osapuolet ymmärtävät, miltä kohteena oleva asia toisen silmissä näyttää, heillä on edellytykset etsiä yhdessä neuvottelemalla vaihtoehtoisia ratkaisuja, joissa kummankin näkemykset otetaan huomioon (vrt. kommunikatiivinen toiminta). Empatiolla ei tarkoiteta sitä, että toisen näkökulma pitäisi automaattisesti hyväksyä. Kuitenkin, osapuolet voivat todella päästä etsimään yhteistä ratkaisua vasta sitten, kun kumpikin osaa kuunnella ja ymmärtää myös toisen näkökulma asiaan. (Lehtonen 2002b, 119.) Empaattinen kuulija omalta osaltaan myös auttaa puhujaa neuvoen, kannustaen, kyseenalaistaen tai analysoiden vallitsevaa tilannetta (Adler 1992, 105-107).

Myös yhteistyöhön osallistuvien involvoituneisuus, eli se miten merkitykselliseksi henkilö kokee asian ja kuinka motivoitunut hän on, on tärkeää. (Lehtonen 1998, 161.) Jos esimerkiksi neuvotteluun osallistuvista tahoista osa on involvoituneempia käsiteltävään asiaan kuin toiset, vaikuttaa se vuorovaikutukseen ja sitoutumiseen.

Huxhamin ja Vangenin (1996) mukaan yhteistyösuhteessa viestinnän toimivuus on tärkeää kolmella eri tasolla. Ensiksi viestinnän on toimittava yhteistyötä tekevien henkilöiden välillä. Toiseksi taustaorganisaatioiden luottamuksen, sitoutumisen, tuen ja resurssien saamiseksi myös yhteistyötä tekevien henkilöiden eli niin sanotun ydinryhmän ja taustaorganisaatioiden välisen viestinnän toimivuus on tärkeää. Kolmanneksi ydinryhmän ja ympäröivän yhteiskunnan välinen kommunikaatio on tärkeää, jotta yhteistyötä

tekevät henkilöt ovat selvillä ympäristön muutoksista ja että heillä on mahdollisuus pitää yllä hyviä suhteita ympäristöönsä.

### 3.4 Valta ja luottamus

Kun tarkastellaan julkisyhteisöjen viestintää, se on luonteeltaan yhteiskuntatieteellistä tutkimusta ja siten yhteydessä vallan käsitteeseen (Hakala 2000). Michel Foucault'n (1980) mukaan valta on ymmärretty negatiivisena, rajoja, kieltoja, käskyjä asettavana antienergiana. Tällöin ajattelun malli on otettu juridisesta vallankäytöstä. Alasuutarin (1994, 58) mukaan valta tulisi kuitenkin ymmärtää laajemmin. Valta ei ainoastaan estä ja rajoita, vaan myös tuottaa subjekteja haluineen, taipumuksineen ja pyrkimyksineen.

Kunelius (1998, 189) esittää, että kriittisen yhteiskuntateorian pohjalta on nähtävissä kolme erilaista näkökulmaa vallan jakautumisessa yhteiskunnassa. Hänen mukaansa ensimmäinen käsitys on se, että valtaa on yksillä, ei toisilla. Sen mukaan yhteiskunnan taloudelliset valtasuhteet ovat ensisijaisia ja siksi tärkein muun muassa viestintää selittävä tekijä. Toinen käsitys korostaa sitä, että jokainen on mukana yhteiskunnallisessa vallankäytössä. Kun yksilö osallistuu erilaisten instituutioiden toimiin ja arkipäivään, uusintaa hän yhteiskunnan valtasuhteita ennalta kirjoitetuissa rooleissa. Kolmas näkemys korostaa vallan suhteellista luonnetta. Sen mukaan valtaa on kaikilla, mutta sen muodot vaihtelevat ja se on epätasaisesti jakautunutta. Näkemyksen mukaan vallalla olevat ideologiat joutuvat kamppailemaan säilyttääkseen uskottavuutensa niiden silmissä, joita sillä alistetaan.

Huxhamin ja Vangenin (1996) mukaan organisaatioiden välisissä suhteissa valtakysymykset nostetaan esille tai tunnustetaan vain harvoin keskusteltaessa valtaa omaavien kanssa. Kun samaa keskustelua yhteistyöstä käydään

vähemmän valtaa omaavien osapuolten kanssa, vallan epätasainen jakautuminen huomioidaan suurena ongelmana. Vaikka usein näyttää siltä, että yhteistyön toisella osapuolella on vähemmän valtaa kuin toisella, voi todellisuudessa tilanne olla toisin. Esimerkiksi pienellä yhdistyksellä voi olla sellaista tietoa, jota julkisyhteisöllä ei ole, jolloin valtasuhteet tasoittuvat.

Organisaation yhteistyön kannalta on tärkeää, että osapuolet luottavat toisiinsa. Luottamus on kaksijakoinen käsite: toisaalta se on emotionaalinen ja toisaalta intellektuaalinen käsite. Emotionaalista puolta edustaa tunteenomainen varmuus, ennakoitavuus tai usko (engl. *assured anticipation, confident hope*) johonkin. Käsitteen intellektuaalista puolta kuvaa älyllinen varmuus luottaa toimijoiden rehellisyyteen, totuudenmukaisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen (engl. *assured reliance on another's integrity, veracity, justice etc.*). Aktiivinen luottamus on luottamusta esimerkiksi yhteistyökumppanin rehellisyyteen, kun taas epäluulon tai huolehtimisen puuttuminen kuvaa passiivista luottamusta. (Ciancutti & Steding 2000, 14.)

Luottamus voidaan saavuttaa vain tasa-arvoisella henkilöiden ja organisaatioiden välisellä yhteistyöllä sekä niiden kautta saaduilla onnistumisen kokemuksilla. Luottamuspulaa aiheuttavat erot tavoitteissa, kulttuureissa, toimintatavoissa, kielessä ja koetuissa valta-asetelmissä. (Huxham & Vangen 1996.)

Lehtosen (2000) mukaan sidosryhmien luottamus organisaatioon on osa organisaation mainepääomaa. Yhteisön mainepääomaa vahvistavat avoimuus, vilpittömyys, tiedottamisen välittömyys ja jatkuva samanarvoisuuden perustuva dialogi eri sidosryhmien kanssa.

## 4 Palveleva ja viestivä julkisyhteisö

Kun edellä on käsitelty sidosryhmäsuhteisiin ja vuorovaikutukseen liittyviä teemoja itsessään, otetaan nyt tarkasteluun *julkisyhteisö* ja sen erityispiirteet. Tässä luvussa pohditaan, miksi ja miten julkisyhteisöt ovat ottaneet omakseen sidosryhmien parempaan kuulemiseen tähtäävät asiakaslähtöiset toimintamallit ja laatuajattelun. Lisäksi tarkastellaan, millaisia erityispiirteitä julkisyhteisöjen viestinnässä on ja miksi yritysmaailmasta tuttu strategiaajattelu ei niihin välttämättä sovellu. Viimeinen kappale käsittelee julkishallinnon suunnittelutehtävää, joka on keskeinen osa päätöksentekoa ja toimintaa. Kappaleessa tarkastellaan niin sanottua kommunikatiivista suunnittelua, jolla pyritään toteuttamaan kommunikatiivisen toiminnan ideaalia ja siten edistämään demokraattista ja vuorovaikutteista päätöksentekoa.

Mikä sitten erottaa julkisyhteisön muista organisaatioista? Ratkaiseva ero julkisyhteisöjen, yritysten ja yhdistysten välillä liittyy niiden perustehtäviin. Demokraattisessa yhteiskunnassa julkisyhteisöjen (mm. valtio, kunnat, lääninhallinto) tehtävät koskevat asioita, joiden ei ole katsottu soveltuvan yksityiselle yritystoiminnalle. Tällaisia asioita ovat yleensä yhteiskunnan perustoimintoihin liittyvät tehtävät, kuten oikeus- ja koululaitos. (Lane 1993; Nieminen 2000.)

Muista yhteisöistä julkisyhteisön erottavat myös jäsenyyden kriteerit. Julkisyhteisön jäseniä ovat kaikki sen piiriin kuuluvat ja kaikilla on periaatteessa tasavertaiset oikeudet. Yrityksissä jäsenyys on rajatumpaa ja jäsenten oikeuksia on rajoitettu hierarkkisesti. Yhdistykset taas koostuvat ihmisistä, jotka ovat samanhenkisiä tai jotka ovat kiinnostuneita samoista asioista. Näin myös toiminnan päämäärät ja perusarvot erottavat julkisyhteisöt yrityksistä tai yhdistyksistä. Periaatteessa kaikki yhteisöt toimivat perustuslaissa asetettujen perusarvojen mukaan, mutta erityisesti julkisyhteisöissä niiden katsotaan korostuvan. (Nieminen 2000.)

Lindqvist-Virtasen (2004) mukaan julkisen sektorin leimaavia piirteitä ovat pitkään olleet lakisääteisyys ja normien säätelemä toimintaympäristö. Rahoitus on turvattu budjettirahoituksella ja toiminta on pyritty järjestämään samanlaiseksi koko maassa. Laissa on määrätty keitä julkisyhteisön palvelut koskevat eikä yksiköillä ole mahdollisuutta vaikuttaa asiakaskuntaansa. Ennalta annetut tehtävät tulee myös hoitaa. Nämä seikat ovat mahdollistaneet vakaat ja turvalliset olot, jolloin pitkántähtäimen suunnittelu on ollut mahdollista. Samalla se on poistanut ”pakon” uusiutumiseen, kustannustehokkuuteen ja rakenteiden uusimiseen.

Julkisyhteisöjen toimintaan yhdistetään myös ajatus *byrokraattisesta* toimintamallista. Byrokratialla<sup>6</sup> viitataan usein julkisyhteisöihin, jotka toimivat päivittäisten rutiiniensa mukaan, toteuttavat tiettyä, usein monimutkaista, tehtäväänsä, ovat auktoriteettiasemassa ja vastustavat muutoksia. Byrokraat-

---

<sup>6</sup> Yhteiskuntatieteilijä Max Weber (1864-1920) loi 1900-luvun alussa ihanneorganisaatioteorian, jossa tarkoilla säännöillä oli tarkoitus estää mielivaltaa. Weberin organisaation mallina oli Preussin hyvin järjestetty armeija. Organisaation ominaisuuksia olivat muun muassa tiukat säännöt ja määräykset, tarkat toimenkuvat, muodollinen ja kirjallinen viestintä, erikoistuminen ja työnjako, pätevyyden arvostus sekä persoonattomuus. Weber otti organisaatiostaan käyttöön nimen byrokratia. Alkuperäinen tarkoitus oli suojella yksilöä tehokkuuden, tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden nimissä, mutta sen merkitys on muuttunut merkitsemään päinvastaista eli konemaista organisaatiota, jossa yksilö katoaa. (Wiio 1992, 191-193.)

tinen toiminta saa kansalaisten silmissä negatiivisia merkityksiä, koska siihen liitetään mielikuvia viivästymisistä, rituaalisesta sääntöjen noudattamisesta ja vallan antamista henkilöille, joita ei ole äänestetty tehtävänsä ja joilla ei ole vastuuta suoraan kansalaisille. (Chandler & Plano 1988, 169.) Viime aikoina julkinen sektori on kuitenkin pyrkinyt madaltamaan hierarkiaa, tehostamaan toimintaa ja korostamaan johtajuutta. Tällöin puhutaan ”debykroatisoitumisesta”. Tavoitteena on ollut parantaa julkisen sektorin organisaatioiden joustavuutta ja sopeutumiskykyä, sitouttaa henkilöstöä ja luoda yhteistyötä ja innovaatioita edistävää organisaatiokulttuuria. (Dobuzinskis 1997.)

#### 4.1 Asiakaslähtöisyys julkisyhteisöissä

Julkinen sektori on siis eri puolilla maailmaa muutostilassa. Muutos koskee jo edellä mainittua byrokratian purkamista ja yksityisen sektorin toimintamallien sulauttamista osaksi julkisyhteisöjen toimintaa. Denhardt ja Denhardt (2000) kuvaavat muutosta siirtymisellä vanhasta hallinnoinnista (engl. *Old Public Administration*) uuteen hallintaan (engl. *New Public Management*). Tällä he tarkoittavat suuntausta, jossa julkisyhteisöjä on alettu johtaa kuten liikeyrityksiä tyyliin ”*run government like a business*”. Yhdysvalloissa tämä ajattelu nousi pinnalle Bill Clintonin presidenttikaudella 1990-luvulla, jolloin pyrittiin tehostamaan julkisen sektorin toimintaa ja tekemään huomattavia kustannussäästöjä. Ajattelun uudesta hallinnasta ovat kristallisoineet ja popularisoineet Osborne ja Gaebler teoksessaan *Reinventing Government* (1992). (Denhardt & Denhardt 2000.)

Denhardt ja Denhardt (2000) toteavat, että paljon hyvää onkin saatu aikaiseksi. Kun vanhaan hallintointiin ovat keskeisesti kuuluneet byrokratia, hierarkia ja kontrolli, on uudessa hallinnassa lisätty tehokkuutta ja etsitty vaihtoeh-

toisia palvelutuotantomalleja. Lisäksi huomiota on kiinnitetty tulokseen, organisaatioiden mission uudistamiseen sekä päätöksenteon hajauttamiseen.

Julkisyhteisöjen uudenlainen toimintatapa näkyy uusissa menetelmissä (esim. TQM), mutta myös arvoissa: liiketalouden arvot ovat nousseet keskeiseen asemaan. Asiakas (engl. *customer*) nähdään nyt keskeisenä palvelujen saajana ja yksikkönä, jonka tarpeisiin julkinen sektori vastaa. (Denhardt & Denhardt 2000.)

Heinosen ja Vuokon (1997) mukaan Suomessa julkisyhteisöjä kohti asiakaslähtöisyyttä ohjaavat organisaatioon, asiakaskuntaan ja kilpailuun liittyvät paineet. *Organisaatioon* liittyvät paineet tarkoittavat tarvetta tehostaa organisaatioiden toimintaa. Tehostamisen vaatimus on johtanut aikaisempaa yritysmäisempään toimintaan ja asennoitumiseen sekä luonut tarpeen selvittää markkinoinnin ja asiakaslähtöisyyden sisältöä ja merkitystä. Toisaalta lisääntyvä itsehallinto on mahdollistanut paremman asiakaslähtöisyyden, sillä subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteen<sup>7</sup> mukaan päätöksenteko on tuotu lähemmäksi kansalaisia. Hallinnollisten määräysten ja byrokratian purkaminen on mahdollistanut joustavampien toimintatapojen omaksumisen, jotka osaltaan parantavat mahdollisuutta asiakkaiden tarpeiden huomioimiseen. *Asiakaskuntaan* liittyviä paineita ovat esimerkiksi kansalaisten kasvanut laatu-tietoisuus ja lisääntyneet vaatimukset julkisille palveluille. Lisäksi asiakaslähtöiset julkiset palvelut koetaan kansalaisoikeudeksi. Veronmaksajat ylläpitävät julkisen sektorin palveluita ja odottavat ”rahoilleen vastinetta”. Asiakaslähtöisyyteen tulisi tuntea moraalista velvollisuutta: kansalaisilla ymmärretään olevan oikeus hyvään palveluun eikä ”ilmaispalveluiden” saamisen tulisi edellyttää nöyryymistä palvelun tarjoajan edessä. *Kilpailun* vapauttaminen julkisen sektorin aloille muodostaa vaatimuksen entistä asia-

kaskeskeisempiin palveluihin. Kansalaiset voivat nykyisin hankkia samoja palveluita joko julkiselta tai yksityiseltä sektorilta. Tällöin palvelujen tarjoajien imago vaikuttavat siihen mistä palvelu hankitaan. (Heinonen ja Vuokko 1997.)

Julkisen sektorin muuttaminen asiakaslähtöisemmäksi ei ole helppoa eikä nopeasti toteutettavissa, mutta hyviä syitä tähän on. Heinosen ja Vuokon (1997) mukaan sen avulla voidaan järkevöittää palveluja ja antaa henkilöstölle yhteinen päämäärä. Lisäksi tyytyväinen asiakas puhuu julkisten palveluiden puolesta ja on valmis taistelemaan niiden säilyttämiseksi.

Julkisyhteisöjen palvelulähtöisyyttä ilmentävät niin sanotut palvelusitoumukset, jotka ovat osa julkisten palveluntuottajien tapaa kehittää toimintojaan asiakaslähtöisemmiksi. Samalla niiden avulla kiinnitetään huomiota toiminnan tehokkuuteen ja taloudellisuuteen. Palvelusitoumukset ovat konkreettinen ilmentymä pyrkimyksestä lisätä hallinnon läpinäkyvyyttä, asiakkaiden osallistuvuutta, palveluiden saatavuutta ja kykyä vastata asiakkaiden tarpeisiin. Niiden kautta myös palveluiden laadun arvioiminen annetaan asiakkaalle. Sitoumusten avulla voidaan verrata palveluiden laatua annettuihin laatulupauksiin. (Nurmi 1998, 30.) Toisaalta voidaan myös ajatella, että palvelusitoumukset saattavat jäädä vain sanahelinäksi. Jos hyvän palvelun eteen ei tehdä muuta kuin asetetaan sanallinen sitoumus, palvelun laatu tuskin paranee.

Mutta voiko valtio tai kunta olla asiakaslähtöinen? Julkinen hallinto sisältää hyvin erilaisia organisaatioita ja näin myös erilaisia palvelutyyppejä on runsaasti. Palvelutyyppeihin vaikuttaa yhtäältä palvelujen maksullisuus. Toisaalta toiset organisaatiot ovat huomattavasti enemmän tekemisissä kansalaisten

---

<sup>7</sup> Subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteen mukaan päätöksenteko tuodaan mahdollisimman lähelle kansalaisia. Tämä tarkoittaa sitä, että päätökset tehdään mieluummin kunnassa kuin



kanssa kuin toiset. Esimerkiksi ympäristöhallintoa voi kuvata ”etäiseksi vi-rastoksi”, jolla on hyvin vähän kontakteja kansalaisiin verrattuna esimerkiksi sairaaloihin tai koululaitokseen, joiden toiminta muodostuu konkreeteista palvelukontakteista. ”Etäiset virastot” ovatkin ongelmallisimpia asiakasläh-töisyyden kehittämisen kannalta. Lopullinen asiakas kohdataan harvoin eikä organisaatiolla ole rahallisia kannustimia asiakaslähtöisyyteen. Asiakkaan käsite hämärtyy helposti ja asiakkaiksi koetaan poliitikot, valtion muut orga-nisaatiot, kunnallinen päätöksenteko tai muut vastaavat tahot. (Heinonen & Vuokko 1997.)

Tässä tutkimuksessa tutkittavan julkisyhteisön eli ympäristöhallinnon asiak-kaita ja julkisyhteisön tarjoamien palvelujen saajia ovat muut valtion organi-saatiot ja kunnat. Kun maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) todetaan, että alueellisilla ympäristökeskuksilla on velvollisuus neuvoa ja ohjata kuntia niiden maankäytössä ja rakentamisessa on taustalla olettamus siitä, että toi-mijoiden välinen suhde ei perustu käskytykseen tai vallankäyttöön. Sen si-jaan olettamuksena on toimiminen yhteistyössä terveellisemmän ja turvalli-semman ympäristön hyväksi. Tätä yhteistyötä voitaneen kuvata palvelu-, kumppanuus- tai asiakkuussuhteeksi.

Liiketaloudellisiin arvoihin perustuvalla asiakaslähtöiselle julkishallinnolle on esitetty myös vaihtoehto. Denhardt ja Denhardt (2000) kuvaavat tätä normatiivista mallia ”uudeksi julkiseksi palveluksi” (engl. *New Public Ser-vice*). Se perustuu keskusteluun kansalaisuudesta, yhteisöllisyydestä ja kan-salaisyhteiskunnasta. Keskeistä on postmoderni näkemys siitä, että ympäröi-västä maailmasta on samaan aikaan olemassa useita erilaisia tulkintoja, jolloin myös julkisen hallinnon on alettava käydä keskustelua, dialogia, yh-teiskunnassa vallitsevista yhteisistä arvoista (engl. *shared values*). Julkisyhteisöt ovat tällöin myös yhteisvastuullisia kansalaisten kanssa. Markkinavetoi-

sesta näkökulmasta siirryttäisiin siis hallintoon, jossa pyrittäisiin yhdistämään laki, yhteisöarvot, poliittiset normit, ammatilliset standardit sekä kansalaisten edut. Julkisyhteisöt kiinnittäisivät edelleen huomiota toimintansa tehokkuuteen ja tuottavuuteen, mutta sijoittaisivat ne laajempaan demokration, yhteisöllisyyden ja yleisen edun (engl. *public interest*) kontekstiin. (Denhardt & Denhardt 2000.) Siten keskustelu asiakkuudesta ja palvelujen tehostamisesta olisi vain osa laajempaa kansalaisyhteiskunta-ajattelua, jossa tehokkuuden maksimoiminen ei mene yhteisen hyvän ja yhteisöllisyyden edelle.

## 4.2 Julkisten palveluiden laatu

Suomessa julkisten palveluiden laatua ja kilpailukykyä alettiin arvioida ja kehittää määrätietoisesti 1990-luvun alusta lähtien. Perusteena julkisten palvelujen laadun kehittämässä on ollut, ja on edelleen, asiakaslähtöisyys ja tehokkuus. Ajatellaan, että julkisten palveluyksiköiden on osoitettava, että ne ovat kilpailukykyisin ja paras vaihtoehto, vaikka varsinaista kilpailua ei olisikaan. Julkinen palveluyksikkö on kilpailukykyinen silloin, kun se kykenee täyttämään asiakkaiden tarpeet ja näin ollen oikeuttamaan olemassaolonsa, legitimitteettinsä. (Mäki & Sorri 1999, 28-30, 50.) Haastavinta on soveltaa laatujohtamista ainutkertaisia päätöksiä tai ongelmia ratkaiseviin viranomaisiin, esimerkiksi sosiaalityöhön tai ympäristöhallintoon. Tällöin laatujohtamismallin elementtien siirtämisessä ja soveltamisessa vaaditaan erityistä harkintaa. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 249.)

Laatujohtaminen (engl. *Total Quality Management* eli *TQM*) perustuu kokonaisvaltaiseen prosessiajatteluun: laatua kehitetään kaikissa ilmenemismuodoissaan ja organisaation kaikilla osa-alueilla. Tavoitteena on parantaa organisaatioiden asemaa markkinoilla ja kannattavuutta pitkällä aikavälillä.

(Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 11, 49, 175.) Suomessa kansainvälinen laatuliike ja laatujohtamisen opit ovat levinneet organisaatioihin pääasiassa 1980-luvulta lähtien (Lämsä & Uusitalo 2002, 10).

Laatu voidaan määritellä monella tavalla. Se on sekä objektiivinen että subjektiivinen ominaisuus. Esimerkiksi arvot ja uskomukset vaikuttavat käsitykseen laadusta. Myös mielikuvilla on merkityksensä ihmisten laatu käsitykseen. Laadun määrittämisessä yhdistyy myös täsmällisyys ja mitattavuus. Crosbyille (1980) laatu on "*todettua yhdenmukaisuutta laatuvaateiden kanssa*". Juranille (1988) puolestaan laatu on "*tavaran sopivuutta käyttöön*". Huono laatu voidaan määrittää turhien kustannusten kautta. Demingille (1988) laatu on "*ennustettavissa olevaa yhdenmukaisuutta alhaisilla kustannuksilla ja markkinoihin sopien*". (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 49-50.)

Alkuperäiset laatumääritykset liittyivät tavarantuotantojärjestelmiin. Kun laatujohtaminen siirtyi myös palveluiden johtamiseen, jouduttiin pohtimaan palvelun ja tavaran eroja prosessin tuotoksina. Palvelun laatu on lopulta hahmotettu samalla tavalla kuin tavaran laatu: *laatu on niitä ominaisuuksia, joilla palvelu täyttää sille asetetut vaatimukset*. Tällöin laatua on palvelun sopivuus, hyväksyttävyyys ja kelvollisuus asiakkaan tarpeisiin ja odotuksiin, mutta myös palvelun virheettömyys ja vakioisuus. Palvelulle asetetut laatuodotukset ovat osin subjektiivisia. (Oakland 1989; Gaster 1995 Lumijärven ja Jylhäsaaren 1999, 50 mukaan.)

Laadun määrittelyn painopiste onkin viime aikoina siirtynyt teknisestä laadusta ja tuotantovirheiden minimoimisesta kohti asiakaskeskeisyyttä. Tällöin asiakastiedon keruu, markkinatutkimukset ja asiakastyytyväisyys ovat nousseet kiinnostuksen kohteiksi. (Lämsä & Uusitalo 2002, 10.) Parasuraman, Zeithalm ja Berry (1985) ovat löytäneet kymmenen palvelun laatua määrittävää tekijää. Heidän mukaansa asiakkaat arvioivat palvelua yhden tai useamman

dimension avulla. Laatua määrittäviä tekijöitä ovat palvelun tarjoajan *luotettavuus, halu palvella, kompetenssi, kohteliaisuus* ja *viestintä* sekä palvelun *saataavuus, uskottavuus, turvallisuus* ja sen *fyysiset puitteet*. Lisäksi asiakas odottaa, että häntä ja hänen tarpeitaan *ymmärretään*. (Holmlund & Kock 1992, 17.)

Liikeyrityksessä asiakkaan tyytyväisyys on tärkeä asiakassuhteen ylläpitämiseksi ja myynnin varmistamiseksi. Julkisella sektorilla pääimmäisenä tavoitteena ei ole (tai ei pitäisi olla) taloudellinen tuloksellisuus, vaan kansalaisten palveleminen. Julkisten palveluiden asiakkaan tyytyväisyys palveluun vahvistaa kansalaisten luottamusta yhteiskunnan palveluihin ja siten ylläpitää kansakunnan hyvinvointiin vaikuttavaa sosiaalista pääomaa. Mutta vaikka liikeyrityksen ja julkisen hallinnon tavoitteet poikkeavat toisistaan, tyytyväisyyteen vaikuttavat tekijät ovat samoja. (Lehtonen 2002,63.) Asiakkaat pitävät tärkeänä sitä, miten vuorovaikutus palvelun tarjoajan kanssa toimii. Tällä on merkitystä palvelun laadun arvioinnissa. Usein tämä vuorovaikutuksesta syntynyt käsitys laadusta luo pohjan koko palvelun laadun arvioinnille ja monet palvelut konkretisoituvat asiakkaiden silmissä niihin henkilöihin, jotka suorittavat palvelun. (Pesonen 1999, 23.) Mäki ja Sorri (1999, 55) huomauttavat kuitenkin, että julkisen sektorin laatua arvioidaan usein pelkästään palveluiden laadun kautta. Sen sijaan tulisi kiinnittää huomio kokonaislaatuun, sillä palvelun laatu on yksi kokonaislaadun osatekijä. Esimerkiksi palvelun lopputuotoksen laatu on sidoksissa henkilöstön tai johtamisen laatuun.

Laadun hallintaan ja arvioimiseen on käytössä erilaisia järjestelmiä ja mittaristoja. Näistä yleisimpiä ovat Euroopan Lautupalkintomalli eli EFQM (European Foundation for Quality Management), ISO9001-laatustandardi ja Balanced Scorecard (BSC). Nämä ovat käytössä myös alueellisissa ympäristökeskuksissa. EFQM-mallin mukaisten itsearviointien tulosten perusteella pyritään löytämään toiminnan kehittämiskohteita. ISO9001-laatustandardi taas on tarkoitettu laadunhallinnan kokonaisvaltaiseksi kehi-

koksi. BSC:tä käytetään toiminnan strategiseen kehittämiseen, resurssien hallintaan sekä strategian kytkemiseen tulohajaukseen. Ympäristökeskuksissa koko organisaation kattavaa laadunhallintatyötä tehdään vielä vaihtelevasti, mutta laatutyötä ollaan kehittämässä tai suunnittelemassa. (Skyttä 2002.)

### 4.3 Julkisyhteisön viestinnän erityispiirteet

Koska julkisyhteisöjen viestinnän perustehtäväksi voidaan asettaa perustuslaissa määriteltyjen perusarvojen, kuten tasavertaisuuden, oikeudenmukaisuuden ja yhteisvastuullisuuden toteuttaminen, voidaan julkisyhteisön viestinnän katsoa olevan luonteeltaan kommunikatiivista eli yhteisymmärrykseen tähtäävää. Tällöin keskustelun kautta pyritään selvittämään, mitkä toimet missäkin tilanteessa edistävät parhaiten demokratian toteutumista. Eri asia on, voidaanko yhteisymmärrys saavuttaa annetuissa aikarajoissa. Lähtökohtana on kuitenkin se, että tavoitellaan yhteisymmärrykseen perustuvaa sopimusta kulloinkin käsillä olevasta ongelmasta tai muusta keskustelun kohteena olevasta asiasta. (Nieminen 2000.)

Julkisyhteisöllä voi olla monopoli omalla toimialueellaan, kun taas yritykset joutuvat kilpailemaan muiden saman alan yritysten kanssa. Kilpailutilanteessa viestintä on tärkeä kilpailun väline. Tärkeää on, ettei yrityksen viestintä hyödytä kilpailijoiden toimintaa. Myös sisäisen viestinnän on tuettava yrityksen strategiaa. Monopolitilanteessa viestinnällä ei ole samanlaisia strategisia tehtäviä, joten julkista keskustelua ei tarvitse rajoittaa. Päinvastoin, demokratiassa tarvitaan mahdollisimman avointa julkista keskustelua, jotta kansalaiset voivat valvoa valittujen edustajien ja viranomaisten toimintaa. Julkisyhteisön toiminnan kannalta viestinnän kontrollointia pidetään negatiivisena, demokratialle vastakkaisena ilmiönä. (Nieminen 2000.) Julkisyhteisön viestintään liittyy myös tasavertaisuus – kaikilla on oikeus saada

tietoa, eikä kenelläkään ole oikeutta salata julkisuuteen kuuluvaa tietoa (Nieminen 2000).

Julkisyhteisölle tärkeitä kohderyhmiä ovat kansalaiset, joukkoviestimet, eri alojen yhteisöt ja yritykset sekä toiset viranomaiset (Valtioneuvosto 2001). Julkisyhteisön viestintä eroaa yritysviestinnästä kuitenkin siinä, miten viestinnän kohderyhmä määritellään ja millaiseksi kohderyhmän rooli ymmärretään. (Theaker 2001, 173.) Ongelmallista on, missä määrin julkisyhteisön viestinnän yhteydessä voidaan puhua kohderyhmästä, joka tuntuu viittaavan terminä strategisen toiminnan alueelle. Nieminen (2000) erottelee kolme termiä, joista jokainen kuvaa eri näkökulmasta julkisyhteisön viestinnän kohderyhmiä: kansalainen, käyttäjä ja asiakas. (Nieminen 2000.)

Kommunikatiivisen toiminnan kannalta julkisyhteisön viestinnän tavoitteena on tavoittaa kaikki *kansalaiset* ja muutkin, joita julkisyhteisön asia koskee. Lähtökohtana tällöin on vuorovaikutussuhteelle perustuvan viestintätilanteen rakentaminen, jossa kaikki viestinnän osapuolet ovat keskenään tasavertaisia. Toisaalta myös julkisyhteisön viestinnässä on strategisen toiminnan piirteitä. Esimerkiksi julkisten tieto- ja informaatiopalvelujen näkökulmasta viestintä on strategisesti orientoitunutta. Palvelut tähtäävät jonkin tai joidenkin *käyttäjryhmien* tiedontarpeiden tyydyttämiseen. Kolmanneksi julkisyhteisön kohderyhmäksi voidaan erottaa *asiakkaat*. Tällöin viestintä on tyypiltään asiakasviestintää. Se on luonteeltaan henkilökohtaisempaa ja kohdistuu tietyn palvelun käyttäjiin. (Nieminen 2000.)

Julkisyhteisön henkilöstö on mielenkiintoisessa asemassa. He ovat yhtä aikaa sekä kansalaisia, palvelunkäyttäjiä että organisaatioiden strategisesta viestinnästä, kuten tiedottamisesta ja johtamisviestinnästä vastaavia. (Nieminen 2000.) Lisäksi koska jokainen virkamies on myös oman osaamisalueensa vies-

tijä (Valtioneuvosto 2001), asettaa se vaatimuksia virkamiesten henkilökohdaiselle viestintäkompetenssille.

Vaikka julkisyhteisön viestintä muistuttaa joiltain osin yritysten viestintää, Niemisen (2000) mukaan erona on, että julkisyhteisön toimintaa mitataan yleensä muilla kuin taloudellisen tehokkuuden mittareilla. Arvona kommunikatiivisessa prosessissa on vahvistetut yhteisölliset arvot ja niiden toteuttaminen. Tällöin hänen mukaansa myös julkisyhteisöjen sisäistä viestintää tulisi tarkastella eri näkökulmasta kuin yritysviestintää. Koska julkisyhteisöjen toiminnassa kommunikatiivisen toiminnan tulisi olla ensisijaista, ja strategisen ja taktisen viestinnän tulisi olla sille alisteisia, pitäisi myös yhteisön sisäisissä viestintäsuhteissa soveltaa kommunikatiivista periaatetta niissä puitteissa kuin se on mahdollista. Tämä liittyy niin johtamiskulttuuriin, avoimuuteen, esimiesviestintään kuin sisäisen viestinnän muotoihin ja asemaan yhteisössä.

Kuten edellä mainittiin, julkisyhteisöt viestivät monien institutionaalisten tahojen kanssa. Näitä ovat muun muassa joukkoviestimet, yritysmaailma, toiset viranomaiset sekä eri alojen yhdistykset ja yhteisöt (Valtioneuvosto 2001). Niemisen (2000) mukaan julkisyhteisöjen ja institutionaalisten kohderyhmien välistä viestintää voidaan luonnehtia strategiseksi tai tekniseksi. Strategista se on silloin, kun tarkoituksena on saada toinen osapuoli toimimaan julkisyhteisön haluamalla tavalla. Teknistä se on, kun viestinnän tehtävänä on informoida muita osapuolia omista toimista tai menettelytavoista.

Viestintävälineiden kehittyminen ja niiden käytön lisääntyminen on ollut yksi niistä tekijöistä, jotka ovat muuttaneet julkisyhteisöjen viestinnälle asetettuja odotuksia. Perinteinen tiedotusluonteinen viestintä on ollut riippuvainen joukkoviestimistä, ja siksi suhteita paikallisiin ja kansallisiin viestimiin on pyritty pitämään kunnossa. Internet-yhteyksien yleistymisen on

kuitenkin muuttanut tilannetta. Julkisyhteisöjen ylläpitämät www-sivustot, joiden kautta julkisyhteisöt voivat tarjota tietoa ja palveluja suoraan kansalaisille, ovat lisääntyneet. Myös kansalainen saa www-sivustoista tietoa silloin kun sitä tarvitsee. Internet mahdollistaa myös vuorovaikutteisuuden, kyselyjen tekemisen ja palautteen antamisen. Se muuttaa kommunikatiivisen toiminnan edellytyksiä luomalla uusia mahdollisuuksia suoran vuoropuhelun muotojen kehittämiseksi. (Nieminen 2000.)

Hakalan (1994) mukaan julkishallinnon viestintää on perinteisesti käsitteellistetty ensisijaisesti informaation siirtona viranomaiselta kansalaiselle, jonka reaktioita viranomaisen seuraa (Hakala 2000). Julkisyhteisöjen viestinnällä on kuitenkin kolme tehtävää: Informointi, neuvonta ja edellytysten luominen keskustelulle ja osallistumiselle. (Valtioneuvosto 2001.) Lehtosen (2000) mukaan julkisyhteisöt suosivat kuitenkin edelleen yksisuuntaista epäsymmetristä viestintää ja ovat yrityksiä jäykempiä omaksumaan asiakassuuntautuneen dialogimarkkinoinnin kaltaista ajattelua. Lehtonen toteaa, että *”jos julkisyhteisö näkee itsensä kuninkaana, jonka tehtävänä on armollisesti tiedottaa kuuliaisille alamaisilleen, sillä ei ole valmiuksia osallistua sellaiseen avoimuuteen ja symmetriseen dialogiin yhteiskunnan eri ryhmittymien kanssa, jota 2000-luvun yhteiskunta edellyttää”*. Tämän epäsymmetrisen viestinnän aiheuttama julkisyhteisön luottamus kriisi ei näy myynnissä eikä osakkeiden arvossa. Kriisien taustalla voi olla virkamiehen väärä suhtautuminen julkisuuteen ja yleisöön. Lehtonen (2000) kritisoikin julkisyhteisöjen valitsemaa huonoja julkisuusstrategioita, jotka perustuvat reaktiiviseen viestintään, kuten muiden osapuolten syyttämiseen, vastuun säilyttämiseen muille, toimintansa laillisuuteen vetoamiseen ja niin edelleen. Kriisien jälkien paikkaaminen on vaivalloista, kallista ja vie aikaa ja siksi olisikin helpompaa hoitaa yleisö- ja sidosryhmäsuhteet niin, etteivät kielteiset tapahtumat pääse kasvamaan kriiseiksi. Lehtosen kuvaus julkisyhteisön viestinnästä on varmasti lähempänä totuutta, kuin Niemisen edellä esittämät julkisyhteisön viestintää kuvaavat piirteet antavat ymmär-



tää. Nieminen luo lähinnä idealistisen mallin tai utopian julkisyhteisön viestinnästä.

#### 4.4 Kommunikatiivinen suunnittelu yhteistyön välineenä

Organisaatioiden toimintaympäristö on muuttunut yhä turbulentimmaksi ja vaikeammin ennustettavaksi. Siten myös pitkän tähtäimen suunnittelu on hankaloitunut ja ennusteita tulevaisuudesta on yhä vaikeampaa tehdä. Tulevaa yhteiskuntakehitystä leimaa arvioiden mukaan lisääntyvä epävarmuus ja arvojen pirstaloituminen, josta seuraa muutos hallinnon ja muiden organisaatioiden toimintaan: neuvottelu- ja kommunikointitaidot nousevat tärkeiksi ominaisuuksiksi. Ihmisiltä ja organisaatiolta tullaan vaatimaan entistä parempaa muutoksensietokykyä, kommunikaatiovalmiuksia, oppimiskykyä, erilaisuudensietokykyä, tietointensiivistä ammattiosaamista sekä ihmissuhdetaitoja. (Mannermaa 1998, Sairisen ym. 1999, 20 mukaan.)

Organisaatioiden toimintaa leimaa kuitenkin asioiden hallinnointi ja toiminnan suunnittelu. Suunnitteluun on vaikuttanut pitkään instrumentaalisen rationaalisuuden ideaali. Tämä tarkoittaa sitä, että suunnittelu nähdään tulevaisuuden ajattelemisena, ennakointina ja kontrollointina. Se on päätöksenteon valmistelua sekä tehokkuuden ja systemaattisuuden varmistamista. Suunnittelu on tällöin muodollinen prosessi, jossa tuotetaan täsmällisiä etukäteen muotoiltuja tulevaisuudessa tarvittavia päätöksiä. Lisäksi suunnittelu on systemaattista tiedon keräämistä ja laaja-alaisen kehityksen ohjaamista. Instrumentaaliseen rationaalisuuteen perustuva suunnittelu on kuitenkin heikentynyt markkinavoimien merkityksen korostuessa. Esimerkiksi konfliktitilanteessa normaali suunnittelun, päätöksenteon ja toteutuksen muodostama rytmi järkkyy eivätkä instrumentaalisesta rationalismista johdetut suunnittelu- ja päätöksentekomallit kykene vastaamaan usein nopeasti esille

nousseisiin tilanteisiin. Sitä vastoin kommunikatiivinen suunnittelu tunnista moninaisuuden ja kompleksisuuden normaaliksi osaksi yhteiskuntaa. Kokonaisuuksia pyritään pitämään koossa kommunikaation periaattein. (Sotarauta 1996, 131,154 -155.)

Kommunikatiivinen suunnittelu on jatkuva prosessi, jossa huomio kohdistuu kommunikaatiokanavien avaamiseen ja niiden esteiden poistamiseen sekä uusien kommunikaatiofoorumien luomiseen. Samalla se on käytännönläheistä toimintaa, jossa eri toimijoiden väliset vuorovaikutussuhteet ovat nousseet aikaisempaa korostetummin esille. (Sotarauta 1996, 154.) Kommunikatiivisen suunnittelun lähtökohtana on Habermasin kommunikatiivinen rationaalisuus eli pyrkimys yhteisön jäsenten keskeisen yhteisymmärryksen saavuttamiseen perustelemalla näkökantoja ja vakuuttamalla toiset näkemyksensä oikeellisuudesta (Kangas 1989, 18). Kommunikatiivisessa suunnittelussa eri osapuolet osallistuvat mahdollisuuksien mukaan suunnitteluun alusta asti. Toisaalta kommunikatiivinen suunnittelu sisältää malleja ratkaisemattomien intressi- ja arvokiistojen ratkaisuun. Lähtökohtana on, että osapuolet keskustelevat kasvotusten ongelmasta, tutustuvat toistensa päämääriin, ajatuksiin ja argumentteihin. Näin etsitään toimintasuuntautunutta konsensusta, joka voi purkaa konfliktitilanteen. (Dryzeck 1987 Sotaraudan 1996, 154 mukaan.)

Kommunikatiivinen suunnittelu hyväksyy eri toimijoiden välisestä vuorovaikutuksesta nousevat uudet asiat, mutta se ei anna selvää kuvaa siitä, miten kokonaisuus ja osat linkittyvät toisiinsa. Kommunikatiivisessa suunnittelussa pyritäänkin lähinnä turvaamaan osien mahdollisuudet vaikuttaa tapahtumien kulkuun niin, ettei jäädä vain kokonaisuuden yleistrendien armoille. (Sotarauta 1996, 131,154 -155.)

Kommunikatiivisessa suunnittelussa valta ja konfliktit ovat vääjäämättä mukana ja rajoitettu kommunikatiivisuus on arkea. Kommunikatiivinen suunnittelu

nittelu voi luoda julkiselle hallinnolle uudenlaista roolia turvaamaan kokonaisuutta katsovaa näkökulmaa, jottei kehitys jäisi vain taloudelliseksi kilpailuksi, jossa vain vahvimmat ja suurimmat pärjäävät. (Sotarauta 1996, 154.)

Kommunikatiivisessa suunnittelussa rajoitteina ovat aika, rakenteet, valta ja konfliktit. Parhaimmillaan se kuitenkin luo kestävän pohjan ymmärtää niitä moninaisia arvoja ja tavoitteita, joiden keskellä toimitaan. Lisäksi kommunikatiivinen suunnittelu voi toimia hajautunutta ja jatkuvasti muuttuvaa järjestelmää koossapitävänä voimana. Suunnittelussa huomio kohdistuu entistä useammin rakenteiden sijasta prosesseihin eli organisaatioiden, johtajien ja suunnittelijoiden käyttäytymiseen sekä eri yksiköiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin. (Sotarauta 1996, 158, 299.)

## 5 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Kuten jo aiemmin todettiin, tämä tutkimus toteutettiin niin kutsuttuna tapaustudkimuksena. Tapaustudkimusta on kuvattu itsenäisenä metodisena ja metodologisena tieteellisenä lähestymistapana 1960-luvulta alkaen ja se on osa kvalitatiivista eli laadullista (engl. *qualitative research*) tutkimusperinnettä (Aaltio-Marjosola 1999). Ja kuten laadullisessa tutkimuksessa yleensä, myös tässä tutkimuksessa lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen. Rajoituksena on, että tulokseksi saadaan vain ehdollisia selityksiä tutkimuksen toteuttamisen aikaan tai paikkaan rajoittuen. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole paljastaa ”universaaleja totuuksia”, vaan tutkimuksella pyritään kuvaamaan ilmiötä, julkisyhteisön sidosryhmäsuhteita, tietyssä kontekstissa. (ks. Hirsjärvi ym. 2001, 152.)

Eskola ja Suoranta (1998, 15) ehdottavat laadullisen tutkimuksen tunnusmerkeiksi muun muassa tutkittavien näkökulman korostamisen, hypoteesittomuuden sekä harkinnanvaraisuuden tai teoreettisen otannan. Nämä tunnusmerkit kuvaavat myös tämän tutkimuksen toteuttamista. Tutkimukseen valittiin laadullinen tutkimusote, koska pyrkimys oli löytää merkityksiä, joita tutkittavat liittävät suhteeseensa case-organisaatioihin. Tutkimuksella haluttiin myös selvittää, millaiseksi vuorovaikutus case-organisaatioiden ja niiden sidosryhmien välillä koetaan ja mitä yhteistyöltä odotetaan. Näin ollen tätä

tutkimusta voidaan luonnehtia sekä fenomenografiseksi, ihmisten kokemuksen kuvaukseksi, että inhimillisen vuorovaikutuksen erittelyksi (ks. Tuomi & Sarajärvi 2002, 13). Tutkimuksen alkuvaiheessa ei luotu hypoteeseja siitä, millaiseksi sidosryhmäsuhteet mahdollisesti koetaan, vaan teemahaastatteluin pyrittiin saamaan esiin tutkittavien ”oma ääni”. Haastateltavat valittiin harkinnanvaraisesti. Seuraavaksi esitetään alussa määritetystä tutkimusongelmasta ja teoreettisesta viitekehystä johdetut tutkimuskysymykset ja kuvataan tässä tutkimuksessa sovellettuja aineiston keruun ja sen analysoinnin menetelmiä.

## 5.1 Tutkimuskysymykset

Johdannossa todettiin että, tämän työn tarkoituksena on selvittää vastaavatko julkisyhteisöt tämän päivän vuorovaikutteisuuden vaatimukseen, joka niille yhteiskunnassa asetetaan. Edellä esitetty tutkimuksen teoreettinen viitekehys johdattaa pohtimaan tätä kysymystä erityisesti sidosryhmäsuhteiden, viestinnän ja toiminnan kommunikatiivisuuden näkökulmista, jotka ovat keskeisiä tekijöitä arvioitaessa organisaation vuorovaikutteisuutta. Tutkimuksen kolme tutkimuskysymystä jäsentyvät seuraavasti:

### *1. Millaiseksi sidosryhmät kokevat yhteistyön julkisyhteisön kanssa?*

Ensimmäisellä tutkimuskysymyksellä pyritään kuvaamaan sitä, millaisia merkityksiä sidosryhmät liittävät ympäristökeskuksen kanssa tehtävään yhteistyön. Lisäksi tarkastellaan sitä, mitkä tekijät vaikuttavat yhteistyön muodostumiseen ja mitkä tekijät estävät tai haittaavat yhteistyötä. Myös se, millaiseksi julkisyhteisön rooli suhteessa sidosryhmiin ymmärretään kuvaa osaltaan yhteistyön laatua. Roolien tarkastelun yhteydessä tulee lisäksi esiin kysymys vallasta ja sen jakautumisesta.

2. *Millaista julkisyhteisöjen ja sidosryhmien välisten neuvottelujen vuorovaikutus on?*

Toinen tutkimuskysymys pyrkii avaamaan sitä, millaisia julkisyhteisön ja sen sidosryhmien väliset kasvokkaisviestinnän tilanteet (tässä viranomaisneuvottelut ja kehittämiskeskustelut) ovat. Ovatko tilanteet luonteeltaan yhteisymmärrykseen pyrkiviä vai päämäärärationaalisia? Entä mitä voidaan sanoa vuorovaikutuksen symmetrisyydestä? Millä tavoin suomalainen virkamies viestii neuvottelussa, jossa erilaisten intressien kohdatessa tulisi löytää yhteinen näkemys sekä rakentaa ja ylläpitää sidosryhmäsuhteita?

3. *Miten julkisyhteisön viestintää tulisi kehittää, jotta se vastaisi entistä paremmin sille asetettuun vuorovaikutteisuuden vaatimukseen?*

Kolmas tutkimuskysymys etsii vastausta siihen, täyttääkö julkisyhteisön kanssa tehty yhteistyö sidosryhmien odotukset ja jos ei, millaisia toiveita sidosryhmillä on julkisyhteisön viestinnän kehittämiseksi? Näkökulma on toiminnan kehittämisessä ja katseen suuntaamisessa tulevaan.

## 5.2 Teemahaastattelu aineistonkeruumenetelmänä

Tässä tutkimuksessa aineistonkeruun menetelmäksi valittiin *teemahaastattelu*, joka on strukturoidun ja strukturoimattoman haastattelun välimuoto. Strukturoitu haastattelu on kvantitatiivisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmä, jonka avulla kerättyä aineistoa voidaan helposti kvantifioida. Toisessa ääripäässä oleva strukturoimaton eli syvähaastattelu taas jättää kysymykset avoimiksi – vain ilmiö, josta keskustellaan, on määritelty. Syvähaastattelussa korostuu tutkittavan ilmiön perusteellinen avaaminen. Tällöin haastateltavia voi olla muutamia tai vain yksi. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 76.)

Teemahaastattelua käytetään yleisesti yhteiskunta- ja kasvatustieteellisessä tutkimuksessa, koska se vastaa hyvin laadullisen tutkimuksen lähtökohtiin. Teemahaastattelulle on tyypillistä, että haastattelun aihepiirit eli teemat ovat tiedossa, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuvat. (Hirsjärvi ym. 2001, 195.) Haastattelija varmistaa, että kaikki etukäteen päätetyt teema-alueet käydään haastateltavan kanssa läpi, mutta niiden järjestys ja laajuus vaihtelevat haastatteluista toiseen (Eskola & Suoranta 1998, 87).

Teemahaastattelun suosiota suomalaisissa tutkimuksissa selittää se, että teemahaastattelu on sillä tavoin avoin, että siinä vastaaja pääsee halutessaan puhumaan varsin vapaamuotoisesti ja kerätyn materiaalin voi katsoa edustavan vastaajien puhetta itsessään. Toisaalta teemahaastattelut takaavat sen, että jokaisen haastateltavan kanssa on puhuttu edes jossain määrin samoista asioista. Lisäksi teemat muodostavat konkreettisen jäsennyksen, jonka avulla litteroitua aineistoa voidaan lähestyä jäsentyneesti. (Eskola & Suoranta 1998, 87-88.)

Haastattelemalla saadaan tutkittavasta aiheesta hyvinkin yksityiskohtaista tietoa. Haastattelut mahdollistavat myös lisä- tai tarkentavien kysymysten esittämisen ja niitä voidaan muokata tai uudistaa, kun saadaan uutta tietoa tutkittavasta aiheesta. Tämän aineistonkeruumenetelmän rajoitteena voidaan pitää sitä, että se vie paljon aikaa ja on siksi kallis menetelmä. Haastattelu- tutkimuksen haasteena on myös tulosten analysoiminen ja tulkitseminen: tutkijalta vaaditaan ammattitaitoa materiaalin käsittelemiseen ja oikeiden tulkintojen tekemiseen. (Downs 1988, 50-51.)

Haastattelututkimukset perustuvat kokemukselliseen tietoon, sillä haastateltavat tuovat esiin aina oman kokemuksensa ja tulkintansa tutkittavasta aiheesta (Downs 1988, 50-51). Symbolisen interaktionismin mukaan todellisuus muodostuu ihmisten omista tulkinnoista. Tulkinta on jatkuva prosessi, jossa

ihmiset tulkitsevat maailmaa sosiaalisten suhteiden kautta. Samalla tulkinnat ohjaavat ihmisten toimintaa. (Locke 2001, 22.) Näin tutkimustulokset heijastelevat sitä, miten haastateltavat ymmärtävät ja tulkitsevat ympäristöään. Tässä tutkimuksessa pyrkimyksenä oli juuri tuoda esiin sidosryhmien omat näkemykset ja kokemukset siitä, millaiseksi he kokevat vuorovaikutuksen ympäristökeskusten kanssa ja siitä, millaisia merkityksiä sidosryhmäsuhteeseen ja vuorovaikutukseen liitetään.

### 5.3 Aineistonkeruu

Tutkimuksen aineisto kerättiin keväällä ja alkukesällä 2003 Keski-Suomessa ja Pohjois-Savossa teemahaastattelemalla 11 sidosryhmien edustajaa. Haastattelut jakaantuivat Keski-Suomen ja Pohjois-Savon kesken lähes tasan. Haastateltavista neljä oli kuntien virkamiehiä, jotka vastaavat alueidenkäytöstä omissa kunnissaan. Heidän lisäksi haastateltiin kolmea maakuntien liittojen virkamiestä, kahta maakuntamuseoiden virkamiestä sekä kahta tiepiirien virkamiestä. Haastateltavien taustaorganisaatio, lukumäärä sekä haastateltujen jakautuminen Pohjois-Savon ja Keski-Suomen kesken on esitetty taulukossa 2.

	<i>Keski-Suomi</i>	<i>Pohjois-Savo</i>	<i>Yht.</i>
Kunta	2	2	4
Maakunnan liitto	1	2	3
Maakuntamuseo	1	1	2
Tiepiiri	1	1	2
Yht.	5	6	11

TAULUKKO 2 Teemahaastattelut sidosryhmittäin ja maakunnittain



Haastateltavien valinnassa tutkijaa auttoivat ympäristökeskusten virkamiehet. Kuntien osalta haastateltavat valittiin harkinnanvaraisesti siten, että heidän katsottiin edustavan erilaisia kuntia niin kokonsa kuin kasvusuuntansa (muuttovoiton/-tappion) puolesta. Haastateltavat työskentelivät kunnissa kaavoituksen suunnittelijoina ja ammatiltaan he olivat yleensä arkkitehtejä. Lisäksi valintaperusteena oli, että haastateltavat olisivat jo jonkin aikaa olleet tehtävässään ja siten myös tehneet yhteistyötä (muun muassa osallistuneet viranomaisneuvotteluihin ja kehittämiskeskusteluihin) ympäristökeskuksen kanssa. Näin voitiin taata se, että haastateltavilla oli kuva ympäristökeskuksesta ja mielipide yhteistyöstä sen kanssa. Myös maakunnan liitoista, museoista ja tiepiireistä valittiin haastateltaviksi henkilöitä, jotka tekivät maankäyttöön liittyvää työtä ja jotka olivat olleet mukana viranomaisneuvotteluissa.

Haastattelut olivat puolistrukturoituja eli temahaastatteluja (ks. liite). Teemat laadittiin etukäteen tutkimuskysymysten mukaisesti. Vaikka teemat ja kustakin temasta laaditut alakysymykset oli etukäteen määritelty, eivät ne hallinneet haastatteluja. Haastateltava saattoi kertoa yhteistyökokemuksistaan myös toisenlaisessa järjestyksessä. Haastatteluissa käytiin tällöinkin jokainen teema läpi (ks. Eskola ja Suoranta 1998).

Haastattelujen ensimmäinen teema oli *Yhteistyö alueellisten ympäristökeskusten kanssa*. Sen avulla pyrittiin luomaan kuva siitä, millaisten asioiden yhteydessä haastateltava oli ollut tekemisissä ympäristökeskuksen kanssa ja millaista yhteistyö oli hänen oman kokemuksensa mukaan ollut. Myös yhteistyön luonteen mahdollista muutosta kysyttiin tässä haastattelun kohdassa. Toinen teema oli *Vuorovaikutus ja roolit*. Tällä haluttiin saada kuva siitä, millaisia konkreettiset yhteistyötilanteet, viranomaisneuvottelut ja kehittämiskeskustelut, ovat vuorovaikutustilanteina, millaisia erilaisia rooleja niihin osallistuvilla on sekä millaisia ongelmia niissä on havaittu. Kuntien haastattelut ero-

sivat muiden ryhmien haastatteluista siten, että niissä keskusteltiin sekä viranomaisneuvotteluista että kehittämiskeskusteluista, kun muiden ryhmien edustajien kanssa keskusteltiin vain viranomaisneuvotteluista. Tämä johtuu siitä, että kehittämiskeskustelut ovat pääasiallisesti vain ympäristökeskuksen ja kunnan välisiä tilaisuuksia. Kolmas teema oli *Odotukset alueellisia ympäristökeskuksia kohtaan maankäytön suunnittelussa*. Haastateltavien haluttiin pohtia sitä, miten he toivoisivat yhteistyötä kehitettävän ja millaisia odotuksia heillä on ympäristökeskuksia kohtaan.

Teemahaastattelut tehtiin haastateltavien työpaikoilla, paitsi yksi, joka suoritettiin Keski-Suomen ympäristökeskuksessa. Haastattelut kestivät reilusta puolesta tunnista kahteen tuntiin. Haastatelluista naisia oli kolme ja miehiä kahdeksan. Sukupuolella ei havaittu olevan vaikutusta haastattelujen tuloksiin, naiset tosin käyttivät enemmän aikaa haastatteluun. Haastattelutilanteet pyrittiin rauhoittamaan häiriöiltä etsimällä rauhallinen neuvotteluhuone tai sulkemalla puhelin haastateltavan työhuoneesta. Pääosin tässä onnistuttiinkin. Yhden haastattelun aikana jouduttiin vaihtamaan haastatteluhuonetta, yhden aikana soi puhelin ja yhden aikana palohälytin.

Haastattelut nauhoitettiin Sonyn MiniDisk -soittimella. Soitin oli haastattelujen aikana pöydällä haastattelijan ja haastateltavan välissä. Haastattelujen alussa pyydettiin haastateltavilta lupa nauhoittaa haastattelu, kaikki suostuivat pyyntöön. Haastateltaville myös varmistettiin että nauhat jäävät vain tutkijan käyttöön ja että haastattelu on täysin luottamuksellinen. Keskustelun nauhoittaminen ei, tutkijan havaintojen mukaan, vaikuttanut haastattelutilanteeseen tai sen etenemiseen.

Haastatteluiden edetessä saavutettiin selkeä saturaatiopiste. Viimeisten haastatteluiden kohdalla ei tullut esiin uusia teemoja, vaan haastatteluissa alkoi-

vat toistua samat näkemykset ja kokemukset. Tämä osoitti sen, että haastatteluja oli tehty tarpeeksi ja aineiston keruu saatettiin lopettaa.

Haastattelut litteroitiin mahdollisimman tarkasti. Puheen taukoja, äänenpajonoja tai muita vastaavia ei kuitenkaan merkitty litteraan. Joistakin haastatteluista puheessa usein toistettuja manereita kuten ”niinku” ja ”tota noin” jätettiin tietoisesti kirjoittamatta. Tämä ei vaikuttanut aineiston analyysiin. Lisäksi joistakin haastatteluista jätettiin litteroimatta keskustelun katkelmia, jotka eivät liittyneet haastatteluteemoihin. Litteroimalla kertyi noin 150 sivua analysoitavaa aineistoa.

#### 5.4 Aineiston analyysimenetelmä ja käsittely

Empiiriset tutkimusmenetelmät voidaan Järvisen (2001, 10) mukaan jakaa teoriaa testaaviin ja teoriaa luoviin menetelmiin. Kun tutkimuksessa halutaan testata jo olemassa olevan teorian paikkaansa pitävyyttä, valitaan menetelmäksi usein laboratoriokoe tai survey-tutkimus. Kun taas tavoitteena on luoda uusi teoria kuvaamaan todellisuutta, käytetään menetelmiä kuten diskurssianalyysi, sisällönanalyysi, tapaustutkimus tai grounded theory. Näille teoriaa luoville menetelmille yhteistä on se, että teoria muodostetaan usein tekstimuotoisesta aineistosta, joka voi sisältää niin faktoja, mielipiteitä kuin tulkintoja.

Tämän tutkimuksen aineiston muodostivat litteroidut teemahaastattelut. Haastattelujen analysoinnissa taas sovellettiin teoriaa luovaa menetelmää, grounded theorya. Seuraavaksi esitellään millainen menetelmä se on ja miten sitä tässä tutkimuksessa sovellettiin.

### 5.4.1 Grounded theory

Grounded theory on yhteiskuntatieteissä yleisesti käytetty ja sovellettu induktiivinen menetelmä, jolla lähiluvun avulla saadaan empiriasta nousevaa tietoa tutkittavasta ilmiöstä. Grounded theory soveltuu kysymyksen asetteluihin, joiden kautta pyritään selventämään toimijoiden käyttäytymistä tietyissä tilanteissa ja sitä, miten näitä tilanteita jäsennetään puheessa. Viestinnän tutkimuksessa metodia ei vielä ole hyödynnetty laajasti. (Moring 1998.)

Grounded theory perustuu Glaserin ja Straussin vuonna 1967 julkaisemaan teokseen *The Discovery of Grounded theory: Strategies for qualitative research* (Strauss & Corbin 1997; Moring 1998; Hirsjärvi & Hurme 2000, 164). Se on niin kutsuttu aineistoperustainen metodi, joka tarkoittaa sitä, että aineistosta etsitään vastauksia niihin kysymyksiin, joita sille asetetaan. Aineistoperustaisuus toteutuu siten, että aineiston keruu ja analysointi ovat samanaikaisia prosesseja, jolloin haastattelujen antamat vihjeet muotoilevat seuraavien haastattelujen suuntaa. Toisaalta jatkuvan vertailun avulla aineistosta esiin nousevia perusjäsennyksiä vertaillaan toisiinsa sekä uuteen aineistoon, jota tutkija kerää. Tärkeä käsite puhuttaessa grounded theorystä on teoreettinen herkkyys. Se tarkoittaa sitä, että tutkijan on kyettävä erottamaan aineistosta hienovivahteisia merkityseroja ja olennainen epäolennaisesta (Moring 1998.)

Grounded theoryn perusta on symbolisessa interaktionismissa. Grounded theoryn mukaan tutkimuksen teoria muodostetaan tarkkailemalla elävää elämää. Se siis poikkeaa hypoteettis-deduktiivisesta lähestymistavasta, jonka mukaan ennalta asetettua teoreettista viitekehystä tarkkaillaan ja testataan reaali maailmassa. (Locke 2001, 34, 37.) Grounded theory pyrkiikin luovuuden ja menetelmällisyyden yhdistämiseen (Moring 1998). Tällä tarkoitetaan sitä, että samalla kun laadullista aineistoa analysoidaan luovasti, ilman vahvoja teoreettisia ennakoasetelmia ja -asenteita, käytetään kuitenkin ennalta

määriteltyä ja testattua menetelmää. Siten menetelmä lähestyy systemaattista, määrällistä tutkimusta. (Locke 2001, 34.)

Grounded theory on luonteeltaan syklinen enemmän kuin lineaarisesti vaiheittain etenevä prosessi. Tutkimuksen vaiheet voivat siten olla samanaikaisia tai niiden järjestys voi vaihdella. Myös palaaminen aikaisempiin tutkimusvaiheisiin on tyypillistä. Tästä huolimatta Moring (1998) on listannut prosessin vaiheet seuraavasti:

1. Tutkimusongelman asettaminen
2. Aineiston kerääminen ja materiaalin käsittely
3. Aineiston lukeminen ja avoin koodaus
4. Käsitteellisempi lukeminen. Aksiaalinen koodaus
5. Selektiivinen koodaus
6. Teorian testaus suhteessa empiriaan
7. Heikkojen lenkkien tarkistaminen
8. Tutkimuksen arviointi.

1. Tutkimusongelman asettamisessa yhdistyvät parhaimmillaan tutkijan oma mielenkiinto, vähäinen aiempi tutkimus sekä ajassa liikkuminen. Metodien interaktionistisen lähtökohdan takia on mielekästä löytää problemaattinen tilanne, josta saattaisi olla löydettävissä tietynlainen malli tutkittavien käyttäytymisen selittämiseksi. (Moring 1998.)

2. Grounded theoryn aineistoksi käy samanlainen materiaali kuin muuhunkin laadulliseen tutkimukseen. Useimmiten käytetään kuitenkin haastatteluja ja kenttähavaintoja. Materiaaliksi käyvät myös päiväkirjat, elämäkerrat, historialliset dokumentit, sanomalehdet tai muu media. Tärkeintä materiaalissa on, että se voidaan muuttaa tekstimuotoon. Jos materiaalia litteroidaan, litteroinnin tarkkuus riippuu ongelman asettelusta. Sääntönä voidaan pitää sitä, että litteroidaan se mikä on tärkeitä tai tarpeellista. (Moring 1998.)

Aineistoperustaisessa lähestymistavassa aineistonkeruuseen sovelletaan teoreettisen otannan periaatetta. Teoreettinen otanta poikkeaa tilastollisesta otannasta siinä, että sillä ei pyritä edustamaan perusjoukkoa, vaan vastaamaan tutkijan esittämään kysymykseen. Otantaa määrää siis tutkimuskysymys. Tutkimuksen kuluessa otantaa määrittävät myös kiinnostavat kategoriat ja mahdollinen lisätieto, jota kerätään kentältä keskeisten kategorioiden tarkentamiseksi ja suhteuttamiseksi muihin kategorioihin. (Moring 1998.) Tässä tutkimuksessa havainnointi edusti sellaisen lisätiedon keräämistä, jonka avulla oli mahdollista ymmärtää paremmin haastatteluaineistoa.

3. Materiaalin analyysi aloitetaan lähiluvulla ja avoimella koodauksella. Tärkeintä tässä vaiheessa on materiaalin tiivistäminen ja järjestäminen. Avoimessa koodaamisessa aineistoa käydään tarkalla lähiluvulla läpi kysyen kysymyksiä, kuten "Mitä tämä on?" tai "Mitä tämä edustaa?". Perusajatuksena on mahdollisimman vapaasti järjestää aineistoa luomalla käsitteitä ja otsikoita tekstisegmenteille. Aluksi otsikoita tulee paljon, mutta myöhemmin niitä aletaan ryhmitellä kategorioiksi, joihin sisältyy toisiinsa liittyviä ilmiöitä. Tässä vaiheessa voidaan jo merkitä muistiin asioiden välisiä yhteyksiä tai esittää mahdollisia hypoteeseja. (Moring 1998; Hirsjärvi & Hurme 2000, 164-168.)

4. Aksiaalisella koodauksella tarkoitetaan tiettyjen keskeisten piirteiden ottamista tarkemman analyysin kohteeksi. Kun avoimen koodauksen tarkoituksena on luoda vapaasti uusia kategorioita, aksiaalinen koodaus tarkoittaa intensiivistä analyysiä yhden kategorian suhteen kerrallaan. Koodaus tapahtuu valittujen "akseleiden" ympärillä niin, että kategorioiden välisiä suhteita voidaan määritellä ja tarkentaa. (Moring 1998; Hirsjärvi & Hurme 2000, 164-168.)

5. Selektiivisellä koodauksella integroidaan koko materiaali. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 164-168.) Tutkimukselle rakentuvat yläkategoriat ja kehysker-

tomus, jonka ympärille tutkimuksen tulokset keskittyvät. Tässä vaiheessa tutkimukselle valitaan *ydinkategoria*, jonka ympärille kaikki muut kategoriat linkittyvät. Ydinkategoria kuvaa tutkimuksen kannalta keskeistä ilmiötä. (Moring 1998.)

6. Tutkimuksen narraation eli tutkimuksen käsitteellistetyn juonenkulun tarkentuessa se tarkistetaan kokonaisuudessaan validoimalla kaikki väitteet, jotka tukevat yksittäisiä suhteita teorian sisällä. Teoriaa testataan katsomalla yksittäisiä tapauksia kokonaisuudessaan eli esimerkiksi kokonaista haastattelua. Jos jokin yksittäinen tapaus ei sovi teoriaan, on mietittävä onko olemassa joitain väliin tulevia muuttujia, jotka selittävät yksittäisten tapausten variaatioita. Toinen vaihtoehto on muokata teoriaa siten, että se sisällyttää itseensä uudet tapaukset. (Moring 1998.)

7. Saturaatiopisteen saavuttaminen tarkoittaa, että aineiston kerääminen voidaan lopettaa, kun aineisto ei anna enää uutta informaatiota. Jos teoriassa sen integraation jälkeen on vielä heikkoja lenkkejä eli jos aineisto ei tarjoa tukeaa tietyille kategorioiden välisille suhteille, tutkijan on palattava kentälle keräämään lisää aineistoa. Lopullinen saturaatio saavutetaan usein vasta tutkimuksen loppuvaiheessa. (Moring 1998.)

8. Tutkimuksen arviointi tarkoittaa sen kriittistä tarkastelua validiteetin suhteen. Tämä tarkoittaa tutkimuksen logiikan, jonka mukaan johtopäätökset on tehty, arvioimista. (Moring 1998.)

Grounded theoryn analyysi on luonteeltaan refleksiivistä, vertailevaa ja syklistä. Lähestymistapa vaatii aikaa ja se on työläs. Päämääränä on erottaa käsitteellisiä samankaltaisuuksia, hienontaa kategorioiden erottelukykyä ja löytää malleja. Käsitteellistämisen abstraktiotaso riippuu tutkijan kyvystä käsitteelliseen ajatteluun. Lähestymistavan taustalla on epäsuora oletus pu-

heen ja toiminnan ongelmattomasta suhteesta. Analysoidessaan puhetta tutkija yrittää hahmottaa puheen takana olevaa toimintaa. Tämä voi olla ongelmallista. Menetelmä sopii huonosti esimerkiksi diskurssi- ja tekstianalyysiin lähestymistapoihin, koska se ei juurikaan ota huomioon retorista tai lingvististä puolta. (Moring 1998.)

#### 5.4.2 Aineiston käsittely

Tässä tutkimuksessa haastatteluaineisto analysoitiin soveltaen edellä kuvattua grounded theory -menetelmää. Soveltamisella tarkoitetaan sitä, että haastatteluaineistoa ei analysoitu vielä sen keruuvaiheessa, vaan analyysi aloitettiin vasta koko aineiston kokoamisen jälkeen. Haastatteluvaiheessa tehtiin kuitenkin muistiinpanoja, memoja, jotka auttoivat myöhempää analyysin tekemistä. Myös haastateltavien määrä päätettiin jo tutkimuksen suunnitteluvaiheessa eikä haastattelujen ja niiden analyysin aikana, kuten grounded theory tiukasta seurattuna edellyttää. Tässä haastattelujen määrä kuitenkin riitti saturaatiopisteen saavuttamiseen.

Tässä tutkimuksessa kerättyä aineistoa tarkasteltiin kokonaisuutena. Tutkimuskysymyksiä ei siis analysoitu eri taustamuuttujien, kuten iän tai koulutustason, suhteen. Analyysissä oli kyse merkityksen käsitteestä ja merkityksellisen toiminnan tutkimuksesta. (ks. Alasuutari 1993, 13-21.) Kokonaiskäsitys haastatteluaineiston sisällöstä saatiin lähiluvun avulla. Lukemisen aikana aineistoa luokiteltiin vapaasti koodeittain. Koodit muodostuivat tekstisegmenteistä, jotka olivat yleensä haastateltavien lauseita tai muutaman lauseen kokonaisuuksia. Niistä kävi ilmi jokin tutkimuskysymysten kannalta merkittävä ilmiö ja se nimettiin koodeilla, kuten *"ristiriitaiset suunnitelmat"*, *"pienet resurssit suunnitteluun"* tai *"prosessissa mahdollisuus käsitellä erimielisyydet"*. Aineiston koodauksessa käytettiin apuna Atlas-ti -ohjelmaa, joka on tarkoitettu erityisesti laajan laadullisen aineiston analysointiin. Ohjelma auttoi hallitsemaan suurta aineisto- ja koodimäärää.



Aineiston tiivistämisessä käytettiin Atlas-ti:lla muodostettua koodilistaa, josta vapaasti muodostettuja koodeja ryhmiteltiin yleisimmiksi *teemoiksi* ja vielä yleisemmiksi *kategorioiksi*. Tässä vaiheessa kiinnitettiin huomiota tutkimuskysymysten kannalta merkittäviin koodeihin ja siten osa koodeista, jotka eivät liittyneet tutkimusaiheeseen, jäi jatkoanalyysin ulkopuolelle. Koodeista muodostettuja teemoja olivat esimerkiksi *monipuolisuus* ja *tehtäväkeskeisyys*, ja näistä teemoista muodostettu kategoria oli *kokemukset yhteistyöstä*. Tässä vaiheessa luokittelua tehtiin ilman tietokoneohjelmaa. Apuna olivat paperi ja värilliset yliviiwaustussit.

Kategorioita, kuten *kokemukset yhteistyöstä*, muodostettiin tutkimuskysymysten perusteella. Aineistolle esitettiin kysymyksiä: "mitkä tekijät vastaavat ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, mitkä toiseen ja mitkä kolmanteen tutkimuskysymykseen?" Tässä vaiheessa analyysi lähestyikin niin sanottua teemoittelumenetelmää. Teemoittelu on Eskolan ja Suorannan (1998, 179) mukaan suositeltava tapa jonkin käytännöllisen ongelman lähestymisessä, jolloin tulokseksi saadaan vastauksia esitettyihin kysymyksiin. Tällöin haastatteluista poimitaan tutkimusongelman kannalta olennaista tietoa. Heiskala (1990) kritisoi teemoittelua analyysin pinnallisuudesta. Vaikka teemoittain järjestetyt sitaatit ovat mielenkiintoisia, eivät ne osoita kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. (Eskola & Suoranta 1998, 180-181.) Tässä tutkimuksessa aineiston syvempään analyysiin pyrittiin muodostamalla kategorioista ja teemoista aineistoa kuvaava teoria. Teoria muodostui vertaamalla kategorioita toisiinsa ja pohtimalla, miten kategoriat asettuvat suhteessa toisiinsa. Lisäksi kategorioista valittiin ydinkategoria, jonka ympärille kaikki muut kategoriat linkittyivät. Tässä selektiivisen koodauksen vaiheessa aineistoa tiivistettiin edelleen. Tiivistäminen tapahtui käytännössä analyysin kirjoittamisprosessissa eli tutkimuksen narration muotoutuessa. Kirjoittamisprosessi oli pitkä ja sen aikana teoria kehittyi edelleen. Joitakin uusia kategorioita löytyi vielä tässä vaiheessa, ja niitä ja teemoja kuvaavat käsitteet täsmentyivät kirjoitusprosessin kuluessa.

## 6 TULOKSET

Tässä luvussa esitetään tutkimuksen tulokset tutkimuskysymyksittäin. Luvussa 6.1 etsitään vastausta ensimmäiseen tutkimuskysymykseen ”Millaiseksi sidosryhmät kokevat yhteistyön julkisyhteisön kanssa?”. Luku 6.2 vastaa toiseen tutkimuskysymykseen ”Millaista julkisyhteisöjen ja sidosryhmien välisten neuvottelujen vuorovaikutus on?”. Kolmanteen tutkimuskysymykseen, ”Miten julkisyhteisön viestintää tulisi kehittää, jotta se vastaisi entistä paremmin sille asetettuun vuorovaikutteisuuden vaatimukseen?”, vastataan luvussa 6.3. Tulokset esitetään lomittain aikaisemmin esitetyn teoriataustan kanssa. Lopuksi luvussa 6.4 tarkastellaan aineistoa ja saatuja tuloksia kokonaisuutena eli tehdään yhteenveto aiemmin sanotusta. Samalla muodostuu tutkimuksen ilmiötä, julkisyhteisön sidosryhmäsuhteita, kuvaava malli. Analyysissä laadituista kategorioista erottuu myös tutkimuksen kannalta keskeinen ydinkategoria.

Jotta lukija voisi paremmin muodostaa käsityksen tutkimustuloksista ja arvioida tutkijan tekemää analyysiä, on tulosten raportoinnin yhteyteen lisätty suoria lainauksia haastatteluista. Ne on erotettu tekstistä kursiivilla. Lainaus-  
ten perään on merkitty onko haastateltava maankäytön suunnittelusta vastaava ”*kunnan virkamies*” vai muun viranomaistahon (maakunnan liitto, museo, tiepiiri) ”*virkamies*”. Haastateltavien kommentit on myös merkitty

juoksevin numeroin. Tietyllä numerolla merkityt lainaukset ovat siis aina saman haastateltavan kommentteja. Jos lainauksia on lyhennetty keskeltä, on se merkitty tekstiin kahdella katkoviivalla. Eri viranomaistahojen tuloksia ei ole raportoitu erikseen, vaan aineistoa on käsitelty kokonaisuutena. Jos sidosryhmien käsitysten välillä oli selkeitä eroja, on ne kuitenkin tuotu esiin.

## 6.1 Yhteistyö ympäristökeskusten kanssa

Yhteistyötä ympäristökeskusten kanssa kuvattiin varsin myönteisesti. Vaikka ongelmiakin oli havaittu, haastattelujen yleinen sävy oli positiivinen. Sidosryhmäyhteistyön luonnetta tarkastellaan tässä neljän pääkategorian mukaisesti. Kategoriat, jotka muodostuvat yksityiskohtaisemmista teemoista, ovat: *kokemukset yhteistyöstä, yhteistyön lähtökohdat, yhteistyön esteet ja ympäristökeskuksen roolit*, ja ne esitetään taulukossa 3.

<i>Kategoriat:</i>	<i>Kokemukset yhteistyöstä</i>	<i>Yhteistyön lähtökohdat</i>	<i>Yhteistyön esteet</i>	<i>Ympäristökeskuksen roolit</i>
<i>Teemat:</i>	Monipuolisuus	Yhteiskunnalliset tekijät (instituutiot, laissa määritellyt tehtävät)	Ristiriidat	Valvoja
	Tehtäväkeskeisyys	Organisatoriset tekijät (tavoitteet, intressit, resurssit, onnistumisen kokemukset)	Prosessien raskaus ja pienet resurssit	Ohjaaja
	”Kasvokkain tehtävää työtä”	Organisatoriset tekijät (tavoitteet, intressit, resurssit, onnistumisen kokemukset)	Organisaation sisäinen tiedonkulku	Yhteistyökumppani
	Pitkäjänteisyys	Yksilötekijät (henkilökohtaiset ominaisuudet, ammattitaito, henkilöiden väliset suhteet)	Tavoitettavuus	Tuki
	Luottamus	Kulttuuriset tekijät	Sidosryhmien tuntemus	
	Avoimuus	Luottamus		
	Tiiviys			
	Epävirallisuus			

TAULUKKO 3 Ympäristökeskusten kanssa tehtävää yhteistyötä kuvaavat teemat ja kategoriat

Seuraavissa luvuissa (6.1.1 – 6.1.4) tarkastellaan taulukon neljää pääkategoriaa ja niiden sisältämiä teemoja. Niiden avulla jäsentyy kuva siitä, millaiseksi sidosryhmät kokevat yhteistyön ympäristökeskuksen kanssa ja mistä lähtökohdista niiden välinen yhteistyö rakentuu. Lisäksi tarkastellaan yhteistyötä eniten hankaloittavia asioita ja ympäristökeskuksen eri rooleja suhteessa sidosryhmiin.

### 6.1.1 Sidosryhmien kokemukset yhteistyöstä

”Kokemukset yhteistyöstä” on kategoria, joka kuvaa niitä kokemuksia, käsityksiä ja mielikuvia, joita sidosryhmien jäsenet liittävät yhteistyöhön ympäristökeskuksen kanssa. Kategoriassa painottuvat kuitenkin kokemukset eivätkä

mielikuvat, koska haastatellut henkilöt olivat tehneet yhteistyötä ympäristökeskuksen kanssa jopa useita vuosia. Näin heille oli ehtinyt karttua kokeemuksellinen käsitys siitä, millaista yhteistyö ympäristökeskuksen kanssa on.

Haastateltavat kuvasivat ympäristökeskuksen kanssa tehtävää yhteistyötä *monipuoliseksi*. Maakunnan liitot, museot ja tiepiirit tekivät erilaisia hankkeita, selvityksiä ja tutkimuksia yhdessä ympäristökeskuksen kanssa sekä olivat mukana toistensa koordinoimissa ohjaus- ja työryhmissä. Myös lupa- ja ympäristövaikutustenarviointi-asioissa tehtiin yhteistyötä. Lisäksi ne kävivät ympäristökeskuksen kanssa viranomaisneuvotteluja. Kuntien virkamiehille ympäristökeskus oli keskeinen viranomaistaho. Siksi yhteistyön toimivuus koettiin tärkeäksi. Ympäristökeskus kävi kuntien kanssa viranomaisneuvotteluja ja kehittämiskeskusteluja. Se koulutti ja konsultoi sekä jakoi avustuksia hankkeisiin. Alueidenkäytön suunnittelun lisäksi yhteistyötä tehtiin luonnonsuojelussa, rakennussuojelussa ja vesihuollossa.

Kokemukset yhteistyöstä olivat pääosin hyviä. Yhteistyö oli *tehtäväkeskeistä*, mutta samalla *kasvokkain tehtävää työtä*. Yhteistyö liittyi tutkimuksen rajauksen mukaisesti alueidenkäyttöön ja sille rinnakkaisiin tehtäviin, eikä sitä kerrottu tehtävän virkatyön ulkopuolella, vapaa-aikana. Näin suhteet ympäristökeskuksiin muodostuivat palkkatyön kautta, ja yhteistyön tavoitteena oli alueidenkäyttöön liittyvien lakisääteisten tai muiden tehtävien hoitaminen. Yhteistyöhön liittyi myös se, että yhteistyö oli usein kasvokkain tehtävää eli kontaktit ympäristökeskukseen muodostivat pitkälti neuvottelujen, kokousten, koulutusten ja työryhmien kautta. Näin ollen mahdollisuuksia kaksisuuntaiselle symmetriselle vuorovaikutukselle, jossa osapuolilla on mahdollisuus välittömään palautteenantoon, oli tarjoutunut (ks. esim. Dozier ym. 1995).

Sotaraudan mukaan (1996, 154) edellytyksenä kommunikatiivisen yhteistyön muodostumiselle on jatkuvan vuorovaikutussuhteen luominen. Haastateltavat kuvasivatkin yhteistyötä ympäristökeskuksen kanssa *pitkäjänteiseksi*. Haastateltavat olivat tunteneet ympäristökeskuksen virkamiehet jo pitkään. Suhteet ympäristökeskukseen olivat syntyneet usein jo ympäristökeskusta edeltäneiden vesi- ja ympäristöpiirien sekä lääninhallitusten ympäristö-, luonnonsuojelu- ja kaavoitusasioita hoitavien yksiköiden aikana<sup>8</sup>. Yhteistyön pitkäjänteisyyttä kuvasi myös se, että yhteistyö ei muodostunut pelkästään yksittäisistä alueidenkäytön hankkeista, vaan yhteistyö näyttäytyi jatkumona.

Haastateltavat korostivat myös yhteistyön *tiiviyttä*. Ympäristökeskukseen oltiin yhteydessä viikoittain puhelimitse, sähköpostitse tai tapaamalla fyysisesti. Kontaktien määrästä ja tiivyydestä seurasi, että vuorovaikutusta kuvattiin *epäviralliseksi*. Tätä epävirallisuutta kuvasi esimerkiksi se, että haastateltavat puhuivat ympäristökeskuksen virkamiehistä heidän etunimillään. Näin ollen tässä case:ssa ei voida puhua ympäristökeskuksesta Heinosen ja Vuokon (1997) tapaan "etäisenä viranomaisena". Sitä vastoin haastatelluille se oli hyvinkin tuttu ja tunnettu organisaatio.

Organisaatioiden välisen yhteistyön onnistumisen yhtenä edellytyksenä on keskinäinen luottamus (ks. esim. Huxham & Vangen 1996, Lehtonen 2000). Tässä tutkimuksessa ympäristökeskukseen kohdistettua *luottamusta* kuvasti muun muassa se, että haastateltavat kokivat, että ympäristökeskuksen kanssa asioista voitiin keskustella "pöytäkirjojen ulkopuolella". Tutkijan näkemys on, että tällä tarkoitettiin erilaisten epävirallisten taustojen tai muiden ratkaisuihin vaikuttaneiden asioiden selventämistä toiselle osapuolelle. Tällä *avoi-*

---

<sup>8</sup> Alueelliset ympäristökeskukset muodostettiin vuonna 1995 yhdistämällä vesi- ja ympäristöpiirit ja lääninhallituksen ympäristö-, luonnonsuojelu- ja kaavoitusasioita hoitavat yksiköt yhdeksi organisaatioksi.

*mella* vuorovaikutuksella on myös Huxhamin ja Vangenin (1996) mukaan suuri merkitys luottamuksellisen suhteen syntymiselle.

### 6.1.2 Yhteistyön lähtökohdat

Se, millaiseksi yhteistyö koettiin ja millaiseksi se oli muodostunut, johtui aineiston mukaan useista tekijöistä. Yhteistyöhön vaikuttavat tekijät voitiin jakaa *yhteiskunnallisiin, organisatorisiin ja yksilöllisiin* tekijöihin (ks. taulukko 4). Tekijät ovat osin päällekkäisiä ja niiden väliset rajat ovat liukuvia, mutta erottelu on mielekäs, jotta suhteita määrittävät tekijät voidaan hahmottaa järkevänä kokonaisuutena.

Yhteiskunnallisten, organisatoristen ja yksilöllisten tekijöiden lisäksi yhteistyöhön vaikutti *kulttuuri* eli vallitsevat arvot, normit, asenteet ja perinteet. Kulttuuri yhteistyötä määrittävänä tekijänä näkyi niin yhteiskunnallisella, organisatorisella kuin yksilötasollakin eikä sitä siten voida erottaa niistä irralliseksi tekijäksi (ks. esim. Schein, Åbergin 2000a, 82-83 mukaan). Haastateltavat esimerkiksi kokivat, että maakunnassa oli "*lupsakka perusviire*" tai "*sopimisen perinne*", jotka auttoivat hyvään yhteistyöhön.

Myös *luottamus*, jota käsiteltiin jo edellä, on tekijä, joka lävistää eri yhteistyön prosessit ja tekijät. Tutkimuksen aineistossa luottamus tai sen puute esiintyi implisiittisesti, jolloin suoria mainintoja luottamuksesta ei esiintynyt. Luottamus on kuitenkin sisäänrakennettuna esimerkiksi edelliseen sitaattiin "*sopimisen perinteestä*". Jotta haastateltava saattoi kuvata yhteistyön määrittäjäksi maakunnassa vallitsevaa sopimisen perinnettä, oli hänellä tuolloin kokemuksia onnistuneesta yhteistyöstä. Koska aiemminkin sopuratkaisuun oli päästy, haastateltavalla oli myös luottamusta siihen, että myös jatkossa tilanne olisi samankaltainen. Luottamus, joka on tärkeä osa organisaation aineetonta pääomaa, tukeekin muun muassa Lehtosen (2002, 41) mukaan työmoraaalia sekä parantaa toimijoiden välisiä suhteita ja arvostusta. Näin

tapahtui myös tässä tapauksessa. Seuraavaksi tarkastellaan yhteistyön rakentamiseen vaikuttavia yhteiskunnallisia, organisatorisia ja yksilöllisiä tekijöitä.

### **Yhteiskunnalliset tekijät**

Ympäristökeskuksen ja sen sidosryhmien välisen yhteistyön tärkeimmiksi lähtökohdiksi voitiin havaita niin sanotut yhteiskunnalliset tekijät. Koska tutkimuksen organisaatiot – ympäristökeskukset, kunnat, maakuntamuseot, maakunnan liitot ja tiepiirit – ovat institutionalisoituneita julkisen sektorin toimijoita, on niille yhteiskunnassa annettu tiettyjä tehtäviä (ks. esim. Phillips ym. 2000). Tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, joita yksityinen sektori ei hoida. Lisäksi ne ovat lakisäätteisiä. Laki määrittää kaavoitukseen osallistuvien velvollisuuksia, vastuita sekä keinoja, joiden avulla maankäytön suunnitelua toteutetaan. Kehittämiskeskustelut ja viranomaisneuvottelut ovat esimerkkejä lakisäätteisistä yhteistyömuodoista. Kun toiminta muotoutuu organisaatiolle ennalta asetetun tehtävän mukaan, voidaan Pacen ja Faulesin (1994, 29) mukaan puhua byrokraattisesta tai formaalista organisaatiosta.

Myös muutokset yhteiskunnan rakenteissa vaikuttivat ympäristökeskuksen tehtäviin ja siten myös sen sidosryhmäsuhteisiin. Esimerkkinä voidaan pitää uutta maankäyttö- ja rakennuslakia, joka tuli voimaan vuonna 2000. Muutos laissa, ja siten toiminnan *prosesseissa*, oli vaikuttanut yhteistyöhön. Osa haastateltavista koki, että aiempi hankekohtainen työskentely oli muuttunut entistä tiiviimmäksi yhteistyöksi. Yhteistyön määrä oli lisääntynyt ja siihen osallistuvien joukko oli kasvanut. Lain muutos oli myös lisännyt kuntien yhteydenottoja ympäristökeskukseen, sillä kunnat tarvitsivat apua erityisesti uuden lain tulkinnassa. Myöhemmin yhteydenottojen määrä oli tasaantunut. Osa haastateltavista oli sitä mieltä, että suhteet ympäristökeskukseen sinällään eivät olleet muuttuneet, vaikkakin kaavakäsittelyjen ja neuvottelujen sisällöt olivat saattaneet muuttua.



### **Organisatoriset tekijät**

Sidosryhmien suhteisiin vaikuttivat myös organisatoriset tekijät. Näitä olivat organisaatioiden itsensä asettamat *tavoitteet* (ks. Huxham & Vangen 1996) ja *intressit* (ks. Näsi 1995). Tavoitteissa tai intresseissä oli havaittu eroja ja niistä olikin syntynyt ristiriitatilanteita. Esimerkiksi kunnilla oli ollut tarpeita saada kaavoitushankkeita nopeasti eteenpäin. Ympäristökeskuksella oli taas roolin- sa mukaan (rooleja tarkastellaan myöhemmin tarkemmin) ollut velvollisuus vaatia esimerkiksi lainmukaisia ympäristön tilaa esittäviä selvityksiä, jolloin kunnan kaavoitushanke oli saattanut hidastua.

Oleellinen tekijä yhteistyön muodostumisessa oli myös käytettävien *resurssi-* en määrä (ks. Phillips ym. 2000). Näitä olivat organisaatioiden työntekijöiden määrä, ammattitaito ja yhteistyöhön käytettävä aika. Esimerkiksi, jos kunnalla oli hyvät resurssit hoitaa tehtäviään, sitä vähäisemmäksi jäi tiivis yhteistyö ympäristökeskuksen kanssa. Vastaavasti mitä enemmän kunnassa tarvittiin apua vaikkapa juridisissa kysymyksissä sitä enemmän oltiin yhteydessä ympäristökeskukseen.

Resurssien määrä oli oleellinen tekijä myös vuorovaikutteisen alueidenkäytön suunnittelun kannalta. Tiepiirien, museoiden ja maakunnan liittojen resurssien vähyyden takia, ne olivat joutuneet vähentämään yhteistyön määrää tai sitä ei voitu tehdä niin tiiviisti kuin olisi haluttu. Esimerkiksi tiepiirit ja maakuntien liitot osallistuivat vain omasta näkökulmastaan tärkeimpiin viranomaisneuvotteluihin. Tällöin heidän erikoisosaamisensa jäi puuttumaan niistä neuvotteluista, joissa he eivät olleet läsnä. Tämän voidaan Sotaraudan (1996) mukaan katsoa rajoittavan kommunikatiivisen suunnittelun edellytyksiä, jossa tavoitteena on, että neuvotteluissa osapuolet ovat läsnä kasvotusten ja tutustuvat toistensa päämääriin, ajatuksiin ja argumentteihin luodakseen yhteisen näkemyksen käsillä olevasta asiasta.

Kuntien näkökulmasta ympäristökeskusten pienet toimintaresurssit johtivat usein itse kaavoitusprosessin pitkittymiseen. Esimerkiksi aikoja viranomaisneuvotteluille oli ajoittain vaikea saada sovittua ympäristökeskuksen kanssa. Resurssipula aiheutti myös sen, että tehdyt ratkaisut tai päätökset eivät sidosryhmien mielestä aina olleet tarpeeksi kestäviä. Tällaisissa tilanteissa ei oltu tehty riittäviä kaavan valmistelemiseen tarvittavia selvityksiä.

Sidosryhmäsuhteita vahvistaviksi tekijöiksi koettiin organisaatioiden yhteiset *onnistumisen kokemukset ja pitkäntähtäimen työskentely*. Huxhamin ja Vangenin (1996) mukaan juuri nämä ovat keskeisiä tekijöitä organisaatioiden välisen yhteistyön vahvistamisessa ja luottamuksen rakentumisessa. Onnistumisen kokemukset ja pitkäntähtäimen suunnittelu kasvattivat luottamusta ja uskoa yhteistyötä kohtaan.

### **Yksilötekijät**

Organisaation viestinnässä yhdistyvät aina sekä organisaation että yksilön tavoitteet (Pace & Faules 1994, 42). Vaikka siis yhteistyöhön osallistuvat virkamiehet edustivat taustaorganisaatioitaan, osallistuivat he samalla vuorovaikutukseen omana persoonanaan. Tällöin toimintaa määrittivät ulkopuolelta asetettujen tavoitteiden lisäksi myös yhteistyöhön osallistuvien virkamiesten *henkilökohtaiset ominaisuudet, ammattitaito, sekä vuorovaikutuksessa syntyneet henkilösuhteet*.

Ympäristökeskusten virkamiehiä luonnehdittiin "*helposti lähestyttäviksi*" ja "*hyviksi tyypeiksi*". Haastattelujen perusteella voidaan siis arvioida, että ympäristökeskusten virkamiehillä ei ole suurempia vaikeuksia kommunikoida ja hoitaa suhteita sidosryhmien kanssa. Yhteistyötä määrittävänä tekijänä korostui myös virkamiesten ammattitaito eli oman alansa asiantuntijuus. Ympäristökeskuksen virkamiehet ovatkin pääosin korkeasti koulutettuja arkkitehtejä, juristeja, insinöörejä, biologeja ja niin edelleen ja heidät on valittu virkaansa juuri ammattitaitonsa takia. Esimerkiksi viranomaisneuvotte-

luissa oli tärkeää, että virkamies pystyi osoittamaan asiantuntemuksensa. Jos virkamies ei pystynytkään osoittamaan asiantuntijuuttaan vaaditulla tavalla, oli se koettu epäonnistumiseksi.

*...se on tietysti ikäänkuin moka tuommosessa kokouksessa, jos ikäänkuin osottautuu, ettei oo niinkun oman alansa asiantuntija. (Virkamies 6.)*

Asiantuntijuus oli siten tärkeä edellytys yhteistyön rakentumiselle. Asiantuntemusta odotettiin erityisesti ympäristökeskuksen virkamiehiltä, koska heillä nähtiin olevan myös kaavoitusprosessin valvojan rooli.

Rakenteellisista tekijöistä johtuen, yhteistyö ympäristökeskuksen ja sen sidosryhmien välillä oli ollut pitkäjänteistä ja jatkuvaa, ja haastateltavat olivat tunteneet ympäristökeskusten virkamiehet jo vuosia. Onnistuneen yhteistyön katsottiinkin olevan jatkumo, jossa pohja yhteistyölle ja henkilökohtaisille suhteille oli rakennettu vähitellen vuosien saatossa ja jota oli vaikea muuttaa.

*...tässä on kymmeniä vuosia tehty yhteistyötä, että jos ne välit on ollut hyvät, niin ne on edelleen hyvät ja jos ne on ollut huonot, ne olis varmaan huonot, eikä siinä synnyttäisi hyvää ilmapiiriä. (Kunnan virkamies 4.)*

Henkilökohtaisilla suhteilla olikin suuri merkitys yhteistyön kokemiseen. Kun suhteet ympäristökeskuksen virkamiesten kanssa koettiin hyviksi, arvioitiin myös yhteistyötä kokonaisuudessaan hyväksi (ks. esim. Pesonen 1999, 23). Henkilökohtaiset suhteet olivat sidoksissa myös yhteistyötä kohtaan tunnettuun tyytyväisyyteen. Hyvät henkilökohtaiset suhteet ympäristökeskuksen virkamiehiin madalsivat tunnetta byrokraattisuudesta ja virallisuudesta. Ne helpottivat yhteydenottoa, mahdollistivat avoimen vuorovaikutuksen ja loivat luottamuksellisen ilmapiirin. Mutta koska yhteistyö oli henkilökohtaista, pitkäjänteistä ja jatkuvaa, vaikuttivat siihen vastavuoroisesti mahdolliset aikaisemmista ristiriidoista juontuneet kaunat.

*Että semmoselta puhtaalta pöydältä asioitten käsitteleminen olisi ihanne, mutta se ei aina onnistu. Ja kun se ei onnistu, sen takana on just tätä tämmöstä, että kun ne sillonkin sano sitä ja tätä. (Virkamies 2.)*

Ristiriitojen todellisia taustoja ei välttämättä aina huomattu itse vuorovaikutustilanteissa, mutta ne tulivat ilmi muun muassa käytäväkeskusteluissa. Tämän koettiin rasittavan yhteistyösuhdetta.

### **6.1.3 Yhteistyön esteet**

Vaikka yhteistyö ympäristökeskuksen kanssa koettiin pääsääntöisesti hyväksi, oli osa haastatelluista kohdannut myös ongelmia. Kolmas aineistosta muodostettu kategoria onkin ”yhteistyön esteet”, jossa yhdistyvät erilaiset yhteistyötä vaikeuttavat tai haittaavat teemat. Aineistosta voitiin löytää ympäristökeskuksen ja sen sidosryhmien välistä yhteistyötä vaikeuttavia tekijöitä, joita olivat eritasoiset *ristiriidat* ja toiminnan *pienet resurssit*. Yhteistyötä hankaloittivat myös *sisäisen viestinnän ongelmat* sekä ympäristökeskuksen *virkamiesten vaikea tavoitettavuus* ja *ajoittain heikko sidosryhmien tuntemus*. Osa haastatelluista kuitenkin koki, että yhteistyö sujui ilman esteitä. Kuten seuraava lainaus osoittaa, varsinkaan vuorovaikutukseen liittyviä ongelmia ei ollut ilmennyt tai niitä ei osattu eritellä.

*Onkohan siellä... no ei siellä oikeestaan... ei siellä oikeestaan oo ongelmia ilmennyt ollenkaan meillä. Että tuota ainakaan vuorovaikutuksessa ei ole ongelmia. (Kunnan virkamies 3.)*

*Ristiriitoja ympäristökeskuksen ja sen sidosryhmien välille saattoi kuitenkin aiheuttaa toimijoiden lainmuutoksesta juontuvat epäselvät roolit tai organisaatioiden poikkeavat tavoitteet ja arvot. Esimerkiksi kuntien ja ympäristökeskuksen tehtävissä korostuivat eri tavoitteet. Kun ympäristökeskus valvoi muun muassa suojelullisia näkökulmia ja prosessin lainmukaisuutta, joutui kunta pohtimaan näiden lisäksi työpaikkojen, terveyspalveluiden sekä taloudellisen hyvinvoinnin turvaamista. Ajoittain olikin koettu, että nämä sei-*

kat olivat olleet ristiriidassa ja aiheuttaneet hankaluuksia yhteiseen näkemykseen pääsemisessä (ks. esim. Huxham & Vangen 1996).

Koska yhteistyö muodostui tietyn tehtävän tai ongelman ympärille, ja osallistujat edustivat eri tahoja ja ammattikuntia, oli tehtävän suorittamisesta ja ongelmien ratkaisumalleista erilaisia mielipiteitä ja näkemyksiä. Osallistujat katsoivat ongelmaa aina omasta näkökulmastaan, joka koostui taustaorganisaation tavoitteista ja arvoista sekä henkilöiden omista taustoistaan. Eriävät mielipiteet koettiin kuitenkin luonnolliseksi osaksi yhteistyötä eikä niitä pelätty.

*Ja sitten se, että ei tarvi olla aina samaa mieltä ja se ei silti tarkoita sitä, että toinen, jos on eri mieltä, niin ei tarkoita sitä, että tuomitsee toista. (Kunnan virkamies 3.)*

Yhteistyön perusteena katsottiin olevan se, että tehtävien suorittamiseksi ja parhaaseen lopputulokseen pääsemiseksi oli otettava huomioon eri viranomaistahojen asiantuntemus ja näkemys. Tällöin ristiriitaisilta näkökulmilta ei voitu välttyä. Edellinen lainaus osoittaakin haastateltavan kykyä empaattiseen ajatteluun. Lehtosen (2002b, 119) mukaan näkemysten yhteensovittaminen on mahdollista vasta kun osapuolet osaavat kuunnella toisiaan ja ymmärtävät myös toisen näkökulma asiaan.

Kuntien virkamiesten mukaan ristiriita kuntien ja ympäristökeskuksen tavoitteiden välillä johtui osaksi ympäristökeskuksen virkamiesten työkokemuksen puutteesta kuntasektorilla. Kuntien näkemys oli, että jos ympäristökeskuksen virkamiehet olisivat työskennelleet kunnissa, olisi heillä käytännöllisempi ote myös kaavoituksen ohjaamiseen. Tiukka laintulkinta meni joskus kuntien käytännön tarpeiden ohi ja lisäsi kuntien työpaineita.

*Monesti näkemys kunnassa on se, että vain olennainen on tärkeää ja mikä on se lisäarvo, joka jollakin selvityksellä kaavatyöhön tarvittavalla lopputuloksella sitten saadaan. -- ...joskus ehkä se juridinen vaatimus ajaa sitten käytännön tarkoituksenmukaisuuden ohi. (Kunnan viranomainen 1.)*

Yhteistyössä nähtiin ongelmaksi myös ristiriita lain ja mielipideilmaston välillä. Tämä ei tarkoita ristiriitaa tiettyjen organisaatioiden tavoitteiden välillä, vaan yleisen yhteiskunnallisen keskustelun tai ”yleisen mielipiteen” ja lain ristiriitaisuutta. Esimerkiksi rantarakentamisessa laki koettiin tiukemmaksi kuin se, miten kunnissa haluttiin toimia.

*... ja nyt sitten maaseudun kehittämisessä rantojen rakentaminen nähdään tärkeänä asiana. Se pitäis saada tapahtua melko vilkkaasti ja vapaasti ilman mitään pidäkkeitä. Kun taas sitten se vanha rantojen suojeleohjelma ja siitä luonnonsuojelulakiin tehdyt rantarakentamiskiellot ja osayleiskaavavaatimukset ja muut ja nämä vetää sen tiukalle. Jos noudatetaan näitä normeja, niin ei sinne paljon mitään rakenneta. (Virkamies 7.)*

Kuten edellisessä esimerkissä, useimmiten ongelmat tai ristiriidat liittyivät asioihin. Tällöin asioita voitiin käsitellä asioina eikä henkilökohtaisuuksina. Haastateltavien mukaan ristiriitatilanteet olikin selvitetty neuvottelemalla eri osapuolten kanssa, vaikka yhteiseen ratkaisuun pääsemiseksi olisikin jouduttu käymään useita neuvotteluita. Neuvottelemalla tapahtuva ongelman ratkaisu on muun muassa Kankaan (1989) mukaan kommunikatiivisen suunnittelun lähtökohta.

Vaikka suurin osa ristiriitatilanteista oli seurausta erilaisista asioista, myös ihmisten välisiin suhteisiin liittyviä ristiriitoja oli havaittu. Esimerkiksi kuntien sisällä oli ilmennyt ristiriitoja, jotka heijastuivat yhteistyöhön ympäristökeskuksen kanssa. Kuntien yksittäiset virkamiehet saattoivat yrittää saada ympäristökeskusta puolelleen kunnan sisäisissä ristiriidoissa ja siten aiheuttaa ongelmia kuntaorganisaation ja ympäristökeskuksen välisiin suhteisiin. Kun kunnan esiintyminen yhdessä rintamassa oli vaikeaa, hankaloitti se kunnan ja ympäristökeskuksen välistä vuorovaikutusta. Kuten kuntien, myös ympäristökeskuksen *sisäisessä viestinnässä* oli havaittu puutteita. Esimerkiksi horisontaalinen tiedonvälitys ympäristökeskuksessa ei aina toiminut. Sidosryhmien jäsenet eivät aina myöskään tienneet, oliko ympäristökeskuksen neuvottelevilla virkamiehillä ja sen johdolla yhteinen kanta

käsiteltäviin asioihin. Tällöin oli kyse esimies-alaisviestinnän toimimattomuudesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on vuorovaikutuksen lisääminen kaavoitusprosessiin osallistuvien kesken. Aineiston perusteella lain tavoite suunnittelun vuorovaikutteisuudesta aiheutti sen, että sidosryhmät kokivat nykyiset alueidenkäytön *prosessit* raskaiksi ja aikaa vieviksi. Niiden koettiin haittaavan tai jopa estävän muiden viranomaisten oman erikoisalueensa tai sektorinsa tehtävien hoitoa. Eräs haastateltava kuvasikin uutta tilannetta ”vuorovaikutussirkukseksi”, joka vaatisi viranomaistahon henkilöresurssien lisäystä. Tällä viitattiin muun muassa neuvottelujen määrän lisääntymiseen.

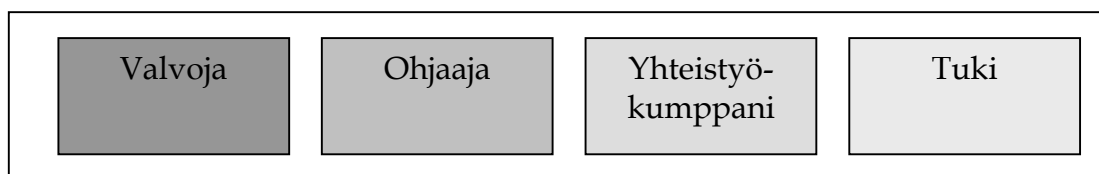
Yhdeksi yhteistyötä vaikeuttavaksi tekijäksi koettiin se, että ympäristökeskuksen virkamiehiä oli vaikea *tavoittaa*. Ympäristökeskuksen virkamiehillä todettiin olevan paljon neuvotteluja eikä kaikilla ollut matkapuhelinta, josta heidät olisi saanut kiinni. Myös reagointia yhteydenottopyyntöihin toivottiin nopeutettavan.

*No, ehkä vois toivoa, että jollakin tavalla he olisivat helpommin tavoitettavissa, että kun joudun ottamaan heihin niin tavattoman usein yhteyttä niin kyllä sieltä on vaikea löytää ihmisiä, sellasta joka antaa vastausta asioihin... -- Joutuu sitten tunteja ja päiviä odottamaan, että sais sitä kontaktia. (Virkamies 1.)*

Yhteistyöryhmät pitivät tärkeänä ympäristökeskuksen uusien työntekijöiden *tutustuttamista sidosryhmiin* ja niiden tarpeisiin. Sidoryhmien näkökulmasta uudelta työntekijältä saattoi siis puuttua kompetenssia asioiden hoitoon, jolloin palvelun laatu ei täyttänyt sille asetettuja odotuksia (ks. Parasuraman ym. 1985). Uusien työntekijöiden perehdyttämiseen toivottiinkin entistä suurempaa panostusta, jotta yhteistyö sidoryhmien kanssa sujuisi mahdollisimman hyvin.

### 6.1.4 Ympäristökeskuksen roolit

Yhteistyön osapuolten roolien tarkasteleminen on kiinnostavaa, sillä niiden avulla voidaan ymmärtää toimijoiden välistä vuorovaikutusta. Roolit määrittävät myös toimijoille asetettuja odotuksia. (Helkama ym. 1998, 14, 384.) Neljäs yhteistyötä kuvaava kategoria onkin ”ympäristökeskuksen roolit”. Haastatelluille sidosryhmien edustajille ympäristökeskus näyttäytyi rooleissa: *valvoja*, *ohjaaja*, *yhteistyökumppani* ja *tuki* (ks. KUVIO 5). Suhteessa suureen yleisöön, ympäristökeskusta pidettiin asiallisena, vielä tuntemattomana, matlanprofiilin toimijana (ks. myös Kiiskinen 2001).



KUVIO 5 Ympäristökeskuksen neljä roolia alueidenkäytössä

Ensiksi ympäristökeskuksen rooli ymmärrettiin kaavoitusprosessin *valvojak*-si. Se asetti kunnille rajoja, joiden puitteissa niiden tuli suunnitella maankäyttöään. Rajojen asettaminen nähtiin pääosin hyväksi asiaksi, sillä kuntien virkamiehet saattoivat nojautua omissa kannoissaan ympäristökeskukseen silloin, kun heidän piti perustella kantaansa esimerkiksi kunnan päättäjille. Lisäksi katsottiin, että jonkin tahon on valvottava alueidenkäyttöä valtakunnallisesti.

*...tietenkin heillä on sellainen lainsäädännöstä johtuva valvojan rooli ja ei sitä voi olla näissä käytännön töissä havaitsematta. (Kunnan virkamies 1.)*

*... jos sanotaan, että kunnat saisi täysin itsenäisesti päättää näistä asioista, niin kyllä mä sanon, että kyllä kymmenen vuoden päästä tää touhu olis mennyt kyllä niin täysin villin lännen hommaksi. Siis meillä olis varmasti viissataa erilaista systeemiä näissä ja aivan eri tavalla näitä asioita hoidettaisi. -- että kyllä hirveen hyvää on, että on kuitenkin joku, joka katsoo kokonaisuutta. (Kunnan virkamies 4.)*



Ympäristökeskuksen valvojan rooliin kuului myös vaatia kunnilta riittäviä perusteita ja selvityksiä kaavoituksen suunnitteluun. Haastateltavat eivät kuitenkaan kokeneet olevansa ympäristökeskuksen kanssa vastapuolia. Tämä johtui pitkälti maankäyttö- ja rakennuslain mukanaan tuomasta muutoksesta: ympäristökeskuksen roolin muutoksesta kuntien kaavoja vahvistavasta viranomaisesta kaavoituksen ohjaajaksi. Tämän katsottiin vaikuttaneen muun muassa kuntien ja ympäristökeskuksen yhteistyösuhteeseen siten, että vuorovaikutusta ympäristökeskuksen kanssa kuvattiin tasa-arvoiseksi ja avoimeksi.

Toiseksi ympäristökeskus oli *ohjaaja*, joka neuvoi ja konsultoi kuntia. Tärkein ympäristökeskuksesta saatava apu oli juridinen neuvonta. Siihen oltiin sekä Keski-Suomessa että Pohjois-Savossa tyytyväisiä. Ympäristökeskus järjesti myös koulutustilaisuuksia, joihin osallistuivat kuntien virkamiesten lisäksi luottamushenkilöitä. Kunnat pitivät tätä tärkeänä, sillä sen katsottiin lisäävän luottamushenkilöiden ymmärtämystä ympäristökeskuksen toimintaa kohtaan. Vaikka ohjausta ja konsultointia arvostettiin, ympäristökeskusta myös kritisoitiin sen opettavasta tyylistä. Opettaminen nähtiin vanhanaikaiseksi tavaksi ohjata kuntia ylhäältäpäin. Vuorovaikutus, jossa osalliset ovat opettajan ja oppilaan rooleissa, nähtiin epätasa-arvoiseksi (ks. Ojala & Uutela 1992) ja siten epätoivottavaksi.

*Yhteistyökumppanin* rooli korostui erityisesti suhteessa muihin viranomaistahoihin. Sidosryhmät eivät kokeneet tai eivät myöntäneet organisaationsa olevan hierarkkisesti alempana kuin ympäristökeskus. Tämä on ymmärrettävää erityisesti viranomaistahojen suhteen, sillä myöskään lain mukaan ympäristökeskus ei ole muiden tahojen yläpuolella. Yhteistyökumppanin roolissa ympäristökeskuksen ymmärrettiin toimivan tasaveroisesti yhteisten päämäärien asettamiseksi ja saavuttamiseksi.

Kuntien virkamiehille ympäristökeskus näyttäytyi myös *tukena* ja keskustelukumppanina. Annettu tuki oli lähinnä ammatillista, kaavoitukseen liittyvän tiedon jakamista. Kunnissa ympäristökeskuksen tukea oli käytetty myös kaavoittajan näkökulmien perusteluun kuntien luottamushenkilöille.

*...kaavoittajana nään, että se toimii semmosena taustatukena sitten alueella, kun haluaa saada oikeanlaisia maankäytön ratkaisuja aikaiseksi ja luottamushenkilöillekin poliittiseen päätöksentekoon, niin kun haluaa selvittää mahdollisimman perinpohjaisesti sen, että mitä... miten joku asia tulee suunnitella ja miten siinä huomioidaan kaikki eri puolet, niin siinä se ympäristökeskuksen tuki on hyvin tärkeä... (Kunnan virkamies 3.)*

Pienissä kunnissa kaavoittaja saattoi olla ammatissaan hyvinkin yksinäinen. Tällöin, kollegan puuttuessa kunnasta, kaivattiin ympäristökeskuksesta ammatillisen asiantuntija-avun ohella tasa-arvoista keskustelukumppania.

Ympäristökeskuksen roolit vaihtelivat tilanteen, asiayhteyden ja vuorovaikutuksen osapuolten mukaan. Joissain tilanteissa korostui valvojan rooli, jois-sain yhteistyökumppanin ominaisuus. Nämä löydöt tukevat kontingenssi- ja soviteteoriaa. Vuorovaikutus oli sidoksissa aikaan ja paikkaan sekä toiminnan kontekstiin (ks. esim. Wiio 1994, 95).

Laajasti ottaen ympäristöhallinnon rooliin ymmärrettiin kuuluvan myös hallinto- ja suunnittelukulttuurin muuttaminen ja uudistaminen. Lainsäädännön muutoksen odotettiin tulevan näkyväksi juuri ympäristöhallinnon toiminnan kautta. Tällä tarkoitettiin ympäristöhallinnon pyrkimystä korostaa vuorovaikutteisuutta toiminnassaan – ei vain virkamiesten kesken, vaan myös suhteessa kansalaisiin. Yhteistyön haasteeksi koettiin alueidenkäytön suunnitteluun osallistuvien virkamiesten vuorovaikutustaitojen kehittäminen ja rohkeus heittäytyä dialogiin.

*Kyllä se roolin vaihto, tai se semmonen roolissa kehittyminen, niin kyllä se maankäyttö- ja rakennuslaki on tuonut meille kaikille ihan hirveesti haastetta tässä kohdassa. -- ...kuulinko minä tuon ihmisen sanovan oman mielipiteeni vai onko minulla kanttia kuulla muutakin kuin mitä on kirjoitettu ja sanottu tähän mennessä. (Virkamies 2.)*

Kommunikatiivinen toiminta, osallisten kuunteleminen ja eri näkökulmien pohtiminen avoimesti ja tasapuolisesti, tunnustettiin vaativaksi tehtäväksi.

Edellä kuvattuja ympäristökeskuksen rooleja voidaan verrata Sairisen ym. (1999, 263-277) näkemykseen ympäristöhallinnon tulevaisuuskuvista. Näkemyksen mukaan ympäristöhallinnon vaihtoehtoisia tulevaisuuden rooleja ovat *EU-santarmi*, *Konsultti* ja *Empaattinen vaikuttaja*. EU-santarmilla tarkoitetaan vahvaa byrokraattista ympäristöhallintokoneistoa, joka edellyttää tiukkaa (erityisesti EU:n asettamien) normien kansallista toimeenpanoa. Myös tässä tutkimuksessa haastateltavat nostivat esiin valvojan roolin. Konsultilla Sairinen ym. (emt.) taas tarkoittavat ympäristöhallintoa, joka toimii tulevaisuudessa ohjaajana ja neuvojana, ympäristöjärjestelmien ja -indikaattoreiden kehittäjänä sekä maan ekokilpailukyvyyn edistäjänä. Tällöin toiminnassa korostuu markkinaorientoitunut konsultointi ja taloudellinen ohjaus. Toisaalta myös kumppanuus ja positiivisen vuorovaikutuksen ylläpito yleistyvät, sillä pahenevien ympäristöongelmien hoidossa on pakko integroida ympäristönsuojelullinen näkökulma eri hallinnon aloille ja markkinoille. Tämän tutkimuksen mukaan ympäristökeskuksilla oli jo kuvauksen tyyppisiä konsultin piirteitä. Osittain tämä saattoi johtua kuntien heikosta taloudellisesta tilasta, jolloin apua maankäyttöön liittyviin asioihin haetaan valtionhallinnosta, eikä kalliilta yksityisiltä koulutus- tai konsultointimarkkinoilta. Kolmas tulevaisuuskuva, empaattinen vaikuttaja, on Sairisen ym. (emt.) mukaan tulevaisuudessa kauempana nykyhetkestä kuin edellä mainitut roolit. Se on ympäristöhallinnon ideaalitila, jossa korostuvat yhteiskunnallinen vahvuus, neuvottelevuus, monialaisuus ja muiden yhteiskuntasektoreiden tuntemus. Tässä tutkimuksessa ympäristökeskuksen roolit "yhteistyökumppani" ja "tuki" voidaan tulkita edustavan tätä ideaalia. Ne myös antavat viitteitä vähittäisestä siirtymisestä uuteen hallintokulttuuriin, jossa on pyritty madaltamaan hierarkiaa, vähentämään byrokratiaa ja luomaan uusia palveluntuottomalleja (ks. esim. Denhardt & Denhardt 2000).

## 6.2 Vuorovaikutus neuvottelutilanteissa

Organisaation suhteet sidosryhmiin rakentuvat pitkälti sosiaalisessa kanssakäymisessä. Ympäristökeskuksen alueidenkäytön suunnitteluun liittyvässä työssä sidosryhmäsuhteita luodaan ja ylläpidetään muun muassa viranomaisneuvotteluissa ja kehittämiskeskusteluissa (ks. luku 1.3.4), joita voidaan kutsua myös institutionalisoituneiksi viestinnän areenoiksi. Viestinnän areenat ovat Aulan (1999, 152; 2000, 111-114) mukaan ennalta suunniteltuja tilanteita, jotka saavat ilmiänsä organisaation muodollisista rakenteista, säännöistä ja menettelytavoista.

Seuraavaksi tarkastellaan, millaista näiden ympäristökeskuksen ja sen sidosryhmien välisten viestinnän areenojen vuorovaikutus on eli etsitään vastaus ta toiseen tutkimuskysymykseen. Haastatteluaineistosta voitiin erottaa vuorovaikutusta kuvaavia teemoja, jotka jaettiin symmetrisen ja epäsymmetrisen vuorovaikutuksen kategorioihin. Teemat ja kategoriat on esitetty taulukossa 4.

<i>Kategoriat:</i>	<i>Symmetrinen vuorovaikutus</i>	<i>Epäsymmetrinen vuorovaikutus</i>
<i>Teemat:</i>	Dialogi	Kaavamaisuus
	Organisaatioiden eriävät tavoitteet	Tiedottaminen
	Konfliktit	Koulutus ja asiantuntijuuden jakaminen
	Oppiminen	"Opettaminen"/epätasavertainen keskustelu
	Tavoitteena yhteisymmärrys	
	Sosiaaliset suhteet	
	Luottamus	

TAULUKKO 4 Ympäristökeskuksen ja sen sidosryhmien vuorovaikutus viranomaisneuvotteluissa ja kehittämiskeskusteluissa

Aineiston analyysissä ja tulosten tarkastelussa viranomaisneuvotteluja ja kehittämiskeskusteluja tarkastellaan rinnakkain. Vaikka näillä vuorovaikutustilanteilla on tiettyjä eroja, kuten niiden käymisen tarkoitusperät, eivät ne ole niin suuria etteikö niitä voitaisi tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Molemmista yhteistyön välineistä löytyi sekä symmetrisen että epäsymmetrisen viestinnän piirteitä.

### 6.2.1 Symmetrinen vuorovaikutus

Viranomaisneuvottelut nähtiin usein tärkeimmäksi ympäristökeskuksen ja haastateltujen välisen yhteistyön muodoksi ja päätöksenteon perustaksi. Haastateltavien mukaan viranomaisneuvotteluilla voitiin ehkäistä väärinkäytöksiä ja niillä oli demokratisoiva vaikutus maankäytön suunnitteluun. Näin, samoin kuin Dozier ym. (1995) esittävät, itse prosessi mahdollisti kaksisuuntaisen symmetrisen viestinnän toteuttamisen.

*Siellä asiat on pöydässä. Sit on lakimies katsomassa, että ihmisten oikeuksia ei heikennetä tai muuta vastaavaa. Ja ihmiset saa sanoa ja joku koko ajan valvoo että se prosessi menee oikein*

*eteenpäin. Tuntuu siltä, että ihan sellasia kestäviä ratkaisuja pystytään tällä tavalla saamaan, et ei nyt EU:n tuomioistuimeen ensimmäisenä näiden meidän kaavojen kanssa tarvitse täältä mennä. (Virkamies 2.)*

Haastateltujen mukaan viranomaisneuvotteluissa oli mahdollisuus avoimeen mielipiteiden ja näkemysten vaihtoon. Niissä voitiin kommentoida tehtyjä kaavoja ja keskustella aiheesta. Neuvotteluissa myös sovitettiin yhteen osallistujien erilaisia tavoitteita. Tavoitteiden ristiriitaisuutta ei pidetty ongelmana, vaan viranomaisneuvottelujen tarkoitus nähtiin olevan siinä, kuinka erilaiset tavoitteet saataisiin sovitettua maankäytön ratkaisuihin mahdollisimman hyvin.

*Kyllä se... ongelmia aina on ja kuuluu olla, koska se on ilman muuta... erilaiset intressit on näillä osapuolilla. Ihan selvä juttuhan se on. Että mutta sehän siinä mun mielestä on se tavotekin, että tavoitteet tuopi ite kukin esille ja sitten se vaan pitää löytää se yhteinen hyväksyttävissä oleva ratkasu. (Virkamies 3.)*

*Kunnanvaltuusto ja poliittiset päättäjät on päättänyt mitoituksen tiettyyn ja sitten ympäristökeskuksella on ihan toinen näkemys ja sitten kun sitä hiotaan, niin saattaa olla monta neuvottelua ennen kuin päästään sitten sopuun. (Kunnan virkamies 2.)*

Kehittämiskeskusteluissa keskustelua käytiin yleisemmällä tasolla kuin viranomaisneuvotteluissa. Niissä pääpaino oli kunnan kaavoitustilanteen esittelyssä ympäristökeskukselle ja toiminnan periaatteista keskustelussa. Usein kehittämiskeskustelun näkökulmana oli katsaus tulevaisuuteen, kunnan lähitulevaisuuden kaavoitushankkeisiin. Kehittämiskeskustelun perusajatuksiksi nähtiin vuorovaikutuksen lisääminen eri toimijoiden välille (ks. myös MRL 132/1999, 8§). Saman pöydän ääressä, keskustelussa pyrittiin yhteistyön ja toiminnan kehittämiseen. Tavoitteena oli haastateltujen mukaan ollut ympäristökeskuksen ohjaamisen ja neuvomisen sijaan entistä keskustelevampi, vuorovaikutteinen kehittämiskeskustelu.

*...näkee selvästi, että pyrkimys on se keskusteleva... eikä niinkään niinkun ohjaava tai opastava, vaan et se olis sitä keskustelua... (Kunnan virkamies 3.)*

*Eli siinä, että siinä kehittämiskeskustelussa sen rooli olisi rakentaa sitä vuorovaikutusta näitten eri toimijoiden välillä sekä siellä heidän yksikössään ympäristökeskuksen sisällä että meillä kaupungin sisällä. -- Eli siellähän pitäisi puhua näitten eri asioiden yhteensovittamisesta ja semmosesta, siitä yhteistyöstä laajemmin ja sen kehittämistä. (Kunnan virkamies 3.)*

Erityisesti kehittämiskeskusteluissa oli siis vähintään normatiivinen pyrkimys vuorovaikutteiseen yhteistyöhön ja sen kehittämiseen. Kehittämiskeskusteluihin pyrittiin luomaan konteksti, jossa olisi mahdollista solmia uusia sopimuksia sekä löytää yhteisten käsitysten perusta toimenpiteiden ja arvojen yhteensovittamiseksi. Isaacsin (2001, 39-40) mukaan tällöin organisaation ja sidosryhmien välillä käydään aitoa dialogia.

Osa haastateltavista oli kuitenkin sitä mieltä, että käytännössä kehittämiskeskusteluissa ei ylletty varsinaiseen dialogiin, vaan jäätiin esitelmöinnin asteelle. Ensi sijassa kehittämiskeskustelut olivat tällöin viestinnältään epäsymmetrisiä *tiedotustilanteita*.

*No kyl se roolijako ehkä näyttää muotoutuvan aika pitkälti silleen, että kunta on se, joka kertoo ja ympäristökeskus on se, joka kuuntelee, enempi. (Kunnan virkamies 4.)*

Vaikka kehittämiskeskustelussa kunta pääasiallisesti tiedotti omista hankkeistaan, myös ympäristökeskus kertoi omasta toiminnastaan ja ajankohtaisista teemoista kunnalle. Edellä kuvattu vuorovaikutus viittaa yksisuuntaiseen viestintään, jonka tavoitteena on vuorovaikutuksen osapuolten informoiminen (ks. esim. Lehtonen 1998, 129), mutta ei todellisen keskustelun käyminen.

Neuvotteluissa kaksisuuntaista symmetristä viestintää lähestyttiin silloin, kun ympäristökeskus kertoi kunnalle myös muista kunnista saatuja kokemuksia eli antoi kunnalle vinkkejä siitä, kuinka kannattaa tai ei kannata toimia tietyissä kaavoituskysymyksissä. Kuntien virkamiesten mielestä ympäristökeskus antoi kehittämiskeskusteluissa myös palautetta kuntien omista ratkaisuista siinä määrin, kuin tilanne sen mahdollisti. Osa kuntien virka-

miehistä oli toisaalta sitä mieltä, että kunnan piti osata pyytää kommentteja ja neuvoja, ennen kuin niitä sai.

Haastateltujen mukaan ympäristökeskuksen esittämistä vaatimuksista tai osapuolten näkemyseroista johtuen neuvotteluun osallistujien tunteet olivat joskus kuumenneet. Varsinaisia konfliktitilanteita oli kuitenkin ollut harvoin. Kriittisissä asioissa yhteisymmärrykseen pääseminen vaati useiden neuvottelujen käymistä, mutta jatkoneuvotteluissa oli kuitenkin löydetty yhteinen näkökulma tai kompromissiratkaisu. Alueilla oli siten halua ja kykyä käydä dialogia ja lopulta löytää ratkaisu ongelmaan. Parhaimmillaan muun muassa viranomaisneuvotteluissa oli opittu uutta ja havaittu vaihtoehtoisia tapoja jäsentää käsiteltäviä ongelmia.

Neuvottelutilanteissa luotiin ja ylläpidettiin *sidosryhmäsuhteita* sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Tämä ilmeni muu muassa siten, että ennen päivän varsinaiseen aiheeseen siirtymistä nautittiin yhdessä pullakahvit tai jopa lounas. Aulan (1999, 148) mukaan viestintäprosessin osapuolten keskinäinen tuntemus, empatia ja kulttuurien kohtaaminen, ovatkin kaikki tärkeitä elementtejä ryhmässä tapahtuvan viestinnän kannalta.

Ilmapiiiriltään vuorovaikutustilanteita kuvattiin rennoiksi, ja huumoria käytettiin keinona selvittää ristiriitatilanteista tai välttää niitä. Tahto välttää ristiriitoja kuvaa samalla pyrkimystä pitää yllä suhteita.

*No mun mielestä se on aika... nyt kun se jollakin lailla mun mielestä ympäristökeskuksen kanssa toimiminen on kuitenkin aika rentoa. Niin mun mielestä siellä on aika, ihan, niin huumoriakin kokouksissa ja mun mielestä ilmapiiri on sillai, että ei nyt tuu ympäristökeskuksen ja kuntien välillä hirveitä kiistoja kokouksissa. (Kunnan virkamies 2.)*

Haastatteluista kävi ilmi hyvien yhteistyösuhteiden merkitys myös kriisien ja konfliktien ennalta ehkäisyyn. Haastatelluilla oli kokemuksia siitä, että kun



asioista oli puhuttu avoimesti ja tarpeeksi ajoissa, oli esimerkiksi kunnissa vältytty ympäristökeskuksen oikaisukehotusmenettelyltä.

### 6.2.2 Epäsymmetrinen vuorovaikutus

Aulan (1999, 152) mukaan institutionalisoituneet areenat ovat usein tyypillisiä *integroivan viestinnän* tapahtumia. Tällöin viestintäprosessit rakentuvat ylhäältä alaspäin ja viestintä on luonteeltaan kontrolloitua, säännönmukaista ja kirjaimellista. Viranomaisneuvotteluja ja kehittämiskeskusteluja kuvattiinkin *kaavamaisiksi* tilaisuuksiksi. Keskustelu eteni asialistan mukaan valitun puheenjohtajan johdolla, ja neuvottelun pohjalta sihteeri kirjoitti muistion. Kuntien virkamiesten näkökulmasta viranomaisneuvotteluissa tehtiin käytännön työtä eli keskusteltiin kuntien kaavahankkeista.

Viranomaisneuvottelut toimivat myös ajankohtaisten asioiden *tiedotustilaisuuksina* ja mahdollisuutena jakaa uutta tietoa yhteistyöryhmille. Kuten edellä jo mainittiin, niiden yksi tehtävä oli osallisten informoiminen. Osa yhteistyöryhmien edustajista oli sitä mieltä, että keskustelu neuvotteluissa jäi usein pinnalliseksi ja sitä käytiin yleisellä tasolla. Tällöin vuorovaikutus oli *yksisuuntaista ohjausta tai neuvontaa*.

*...siinä ikään kuin asia esitetään ja sitten ikään kuin tämmönen varsinainen syvälinen keskustelu ja niistä niin tuota se on kyllä erittäin harvinaista, että se on tosiaan tyypillisesti niin, että kaava esitellään ja sitten asiantuntijat sanoo niitä omia asiantuntijakommenttejaan... (Virkamies 6.)*

Viranomaisneuvotteluissa (ja kehittämiskeskusteluissa) ympäristökeskuksen toivottiin myös ilmaisevan suoremmin mielipiteensä. Voidaan siis arvioida, että kunnan virkamiehelle oli jäänyt neuvottelutilanteesta tunne että ympäristökeskus ei ollut aina täysin avoimesti ilmaissut kantaansa.

*...ympäristökeskuksen ei minusta tarvi liikaa yrittää puhua sievästi asioista, että niistä voi ihan, ihan ronskisti kertoa ongelmista ja niitä kantoja, että ehkä joskus tuntuu, että saatetaan olla vähän liiankin kohteliaita... (Kunnan virkamies 3.)*

Myös kuntien resurssit vaadittujen selvitysten tekemiseen koettiin viranomaisten mielestä joskus ongelmallisiksi. Pohjamateriaaleissa oli ollut puutteita tai niitä ei ollut saatu lainkaan neuvotteluun mentäessä. Yhtälailta ympäristökeskuksella oli ollut vaikeuksia perehtyä pohjamateriaaliin tai kaavoihin kunnolla ennen viranomaisneuvottelua (ks. myös Ympäristöministeriö 2002, 28). Tästä seurasi, ettei keskustelussa päästy dialogin asteelle, vaan keskustelu jäi pinnalliseksi.

Haastateltujen mukaan kehittämiskeskustelut koettiin joskus turhauttaviksi, muodollisiksi ja rutinoituneiksi kahvitilaisuuksiksi. Erityisesti pienissä kunnissa ajateltiin, että kuntien kehittämiskeskustelut kerran vuodessa olivat turhan raskaita toteuttaa. Käsiteltäviä asioita ei riittänyt joka vuodelle ja näin kehittämiskeskustelut eivät olleet aina tarpeellisia. Tällöin niistä ei koettu olevan kunnan kaavoittajille erityisemmin hyötyä. Kehittämiskeskusteluissa olikin vielä kehitettävää. Keski-Suomessa olikin vuonna 2003 alettu järjestää usean kunnan yhteisiä kehittämiskeskusteluja. Yksi haastateltava oli jo osallistunut usean kunnan yhteiseen kehittämiskeskusteluun ja piti sitä toimivana ratkaisuna.

*Koska se kun on useampi kunta, niin siinä ei oo aikaa mennä semmosin turhiin juttuihin. Et kyllä se on se kehittämiskeskustelu, niin sehän on tarkoitus, että kehitetään kuntaa ja mietitään mitkä on ne päälinjat. Et pysys sillä tasolla se juttu. Kato kun kunnassa ei oo paljon asiaa, niin sit se saattaa se aika mennä jonkun pienen asian ruplaamiseen, kun ei niinkun oo mitään juttua, mistä kes... (Kunnan virkamies 2.)*

Usean kunnan yhteisessä kehittämiskeskustelussa ei ollut jäänyt aikaa epäolennaisuuksiin. Samalla kuultiin muiden kuntien kaavoitukseen liittyvistä toimintamalleista tai ongelmien ratkaisuista. Niissä voitiin keskustella muiden kuntien kanssa yhteisistä ongelmatilanteista, ja niihin voitiin yhdistää ympäristökeskuksen koulutusta kuntien virkamiehille ja luottamushenkilöille. Siten keskusteluja oli toivottu kehitettävän tehokkaammiksi kommunikatiofoorumeiksi, jotka tuottaisivat uutta lisäarvoa eri osapuolten työskentelyyn.

Vaikka tässä esitetyt symmetrisen ja epäsymmetrisen viestinnän kategoriat vaikuttavat toistensa vastakohtilta, ovat molemmat perusteltuja, ja ne esiintyvät yhteistyötilanteissa rinnakkain. Vuorovaikutustilanteissa oli siis sekä kommunikatiivisen viestinnän että strategisen viestinnän piirteitä. Se, että yhteistyö ja vuorovaikutus olivat rakentuneet lain ja organisaatioiden ulkopuolelta asetettujen tavoitteiden perustalta vaikutti siihen, että vuorovaikutus saatettiin kokea byrokraattiseksi, rutinoituneeksi ja yksisuuntaiseksi. Toisaalta sekä laissa että ajan hengessä oli havaittavissa pyrkimys kohti vuorovaikutteista yhteistyötä. Tämä oli havaittavissa muun muassa siitä, miten haastateltavat kuvasivat yhteistyötä ja siitä, mitä yhteistyöltä jatkossa toivottiin.

### 6.3 Sidosryhmäsuhteiden kehittäminen

Organisaation viestintä ja siten organisaatio ei voi toimia tehokkaasti ilman palautetta. Palautteen keräämisen avulla organisaation ei tarvitse vain sopeutua ympäristön muutoksiin, vaan se voi itse aktiivisesti vaikuttaa muutoksiin ja luoda omaa tulevaisuuttaan. (Aula 1999, 103.) Näin kolmas tutkimuskysymys kuuluikin ”Miten julkisyhteisön viestintää tulisi kehittää, jotta se vastaisi entistä paremmin sille asetettuun vuorovaikutteisuuden vaatimukseen?”. Tätä kysymystä lähestytään tarkastelemalla kategoriaa ”*odotukset yhteistyölle*” eli sitä, mitä seikkoja sidosryhmät pitivät tärkeinä yhteistyön kehittämisen kannalta. Yhteistyölle asetetut odotukset on kuvattu teemoittain taulukossa 5. Suurin osa taulukossa esitetyistä odotuksista tai toiveista on tullut esiin muun muassa yhteistyön esteiden kuvauksen yhteydessä, mutta tässä niitä tarkastellaan vielä kootusti.

Kategoriat:	Odotukset yhteistyölle
Teemat:	Resurssit, toiminnan tehostaminen Dialogi toiminnan arvoista ja tavoitteista, ymmärrys Proaktiivisuus Ulkoisen tiedotus ja suhteet kuntalaisiin Sisäinen viestintä Uusien virkamiesten perehdytys Neuvotteluihin valmistautuminen Teknologian kehittäminen Palvelut

TAULUKKO 5 Yhteistyölle asetetut odotukset

Alueidenkäytön suunnittelu nähtiin ketjuksi ministeriöstä kansalaisiin. Ketjun koossa pitäväksi voimaksi nähtiin viranomaisten osaaminen, näkemys ja jaksaminen. Viranomaiset, yhteistyössä, pitivät huolen prosessin toimivuudesta. Päällimmäisenä odotuksena haastatelluilla olikin, että yhteistyö säilyisi jatkossa rakentavana. Ympäristökeskukselta toivottiin hyvän hallinnon ja suunnittelun ylläpitoa ja kehittämistä. Rakentavan yhteistyön edellytykseksi nähtiin ympäristökeskuksen *resurssien* turvaaminen tai *toiminnan tehostaminen*.

*Hyvin tiukka on ympäristökeskuksen viranhaltijoiden aikataulu tänä päivänä, että joko sitten kysymys on liian vähäisistä henkilöresursseista tai sitten liian paljosta tehtävämäärästä, että onko kaikki tehtävä tarpeellista, mitä sitten ympäristökeskus tekee. En tiedä. (Kunnan virkamies 1.)*

Ympäristökeskukselta toivottiin jatkossa lisää *dialogista* keskustelua viranomaisten yhteisistä linjauksista. Toiveena oli, että tieto ja *ymmärrys* toisten viranomaistahojen sektoreista parantuisivat, ja että viranomaiset voisivat jatkossa tukea toistensa kantoja entistä paremmin.

*Tietysti että se olisi mahdollisimman hyvää ja toimivaa ja sanottaanko sillä tavoin linjassa toistemme kanssa että me pystytään niin kun antamaan tällaisia heidän mielipiteitään tukevia kannanottoja ja tietysti vastavuorosesti myös jos he... elikkä se... ainahan se painoarvo nousee sitten sitä mukkaan kun miten siellä pystytään perustelemaan näitä jos kaksi viranomaista on jostakin asiasta samaa mieltä... (Virkamies 3.)*

Tässä on nähtävissä vielä vanhan virkamieskulttuurin näkökulma (engl. *Old Public Administration*), jossa valtion viranomaisilla on tieto ja taito, joka syötetään kuntatasolle ja kuntien toimintaan (ks. Denhardt & Denhardt 2000). Asetelmassa nähdään valtio ja kunnat jopa vastakkaisina toimijoina, jolloin valtion viranomaiset tukevat toisiaan muodostamalla yhteisiä perusteluja, jolla kunnan kanta saadaan niille alisteisiksi. Vuorovaikutteinen kaavoittaminen nähtiin kuitenkin tavoitteeksi, johon jokaisen tahon tuli pyrkiä – myös ympäristökeskuksen. Myös siltä odotettiin mielipiteen ilmaisemista hyvissä ajoin kaavaprosessin aikana, ei vasta viime metreillä. *Proaktiivinen* tai vähintään aktiivinen viestintä nähtiin olevan toimivan yhteistyön edellytys.

*...me tietysti odotetaan et se tulee prosessissa kaikki ne asiat toivon mukaan ilmi, mitä ympäristökeskuksella on sydämellään ettei sitten ehdotusvaiheen lausunnossa ala ilmetä se, että hyvin suuria asioita, että jolloin joka paljastaa sitten sen, että ympäristökeskus vasta todella sitten paneutuu asiaan. Et me nyt tässä nyt oletetaan, että osalliset ja kaavan laatijat pistävät prosessit hyvin vuorovaikutteiseksi. Saavat palautetta prosessin aikana. Tätä me odotamme myös ympäristökeskukselta. (Virkamies 4.)*

Aineistosta kävi ilmi, että ympäristökeskuksen ja kansalaisten välissä havaittua kuilua toivottiin kavennettavan. Koska "tavallisella kansalla" ei ollut ymmärrystä tai tietoa niistä menettelytavoista, joiden mukaan ympäristöhallinto toimii, aiheutti se haastateltavien mukaan ristiriitaa ympäristöhallinnon virkamiesten ja suuren yleisön suhteisiin. Tällöin esimerkiksi kunnan virka-

mies jäi tasapainoilemaan ympäristöhallinnon ja kuntalaisten intressien, tavoitteiden ja toiveiden väliin.

Ympäristökeskuksen tiedotustoiminnalla koettiin olevan positiivinen vaikutus sen maineeseen: hyvä maine suojaa ympäristökeskusta julkisuuskriisin aikana ja auttaa kansalaisia ymmärtämään paremmin ympäristökeskuksen toimintaa (ks. Karvonen 1999, 18; Högström 2002, 75-76). Ympäristökeskukset odotettiin entistä ahkerampaa yleisölle tiedottamista. Sen ei odotettu käyttävän markkinointiviestinnän keinoja julkisuustyössään, vaan kertovan asiallisesti omasta toiminnastaan, tavoitteistaan ja hankkeistaan. Vaikka siis kommunikatiivinen vuorovaikutus nähtiin ideaalina, myös yksisuuntaisella viestinnällä, voidaan katsoa olevan tärkeä tehtävä esimerkiksi tunnettuuden ja arvojen viestimisen kannalta.

Kuntien virkamiesten haastatteluista korostui myös toive siitä, että *kuntien luottamushenkilöt ja ympäristökeskus löytäisivät entistä useammin yhteisymmärryksen käsiteltävistä asioista*. Kuntien kaavoittajat tunsivat usein olevansa näiden kahden tahon intressien ja tavoitteiden välissä, ymmärtäen molempien toisistaan poikkeavat näkökannat kaavoitukseen liittyvissä asioissa. Yhteisymmärrykseen esitettiin päästävän parhaiten siten, että luottamushenkilöt osallistuisivat entistä useammin viranomaisneuvotteluihin ja kehittämiskeskusteluihin, jolloin ympäristökeskuksen virkamiehet ja luottamushenkilöt tapaisivat toisiaan ja pääsisivät keskusteluetäisyydelle.

*Nyt tuolla kehittämiskeskustelussa, niin sinne tulee luottamushenkilöitä ja kunnanjohtoa ja sitten nää kohtaa toisensa, niin se on hirveen hyvää. Ne oppii tuntee toisia naamoiltaan ja tietää niinkun, se konkretisoituu sitten, mikä se ympäristökeskus on ja ne henkilöt siellä. (Kunnan virkamies 2.)*

Näin kuntalaisten ja ympäristökeskuksen välille syntyisi luonteva kommunikaatiokanava. Tämä vastaisi Sotaraudan (1996, 154) mukaan myös kommunikatiivisuuden määritelmää: kommunikatiivinen toiminta on viestintäfoorumien ja -kanavien avaamista. Lopulta, vaikka mahdollisuuksia tavata

ja olla vuorovaikutuksessa tarjottaisiinkin lisää, vuorovaikutuksen määrä riippuu kuitenkin kuntien luottamushenkilöiden aktiivisuudesta ja halusta osallistua neuvotteluihin. Haastattelujen mukaan kansalaisten osallistuminen kaavoitukseen oli yleensä vähäistä (vrt. kuitenkin Ympäristöministeriö 2002, 28).

Vastaavasti ympäristökeskuksen toivottiin *ymmärtävään* paremmin kuntien reaalia maailmaa. Jotta ympäristökeskuksen virkamiehillä voisi olla parempi käsitys kuntien käytännön realiteeteista, esitettiin ratkaisuksi työkiertoa. Tällöin ympäristökeskuksen virkamies menisi sovituksi ajaksi töihin kuntaan ja kunnan virkamies voisi tulla ympäristökeskukseen. Tämä mahdollistaisi entistä paremman ymmärryksen toisen tahon työstä, arvoista ja toiminnan lähtökohdista, jotka nähtiin sujuvan vuorovaikutuksen premisseiksi (ks. myös Huxham & Vangen 1996).

Ulkoisen viestinnän ja vuorovaikutteisuuden kehittämisen lisäksi ympäristökeskukselta odotettiin organisaation *sisäisen viestinnän* kehittämistä. Haastateltavien mukaan ympäristökeskuksen sisällä horisontaalisessa viestinnässä oli ollut puutteita. Kuten aiemmin on jo tullut ilmi (ks. s. 82), tieto ei ollut kulkenut toivotulla tavalla ympäristökeskuksen virkamiesten välillä. Myös ympäristökeskuksen johdolla ei aina nähty olevan tarpeeksi hyvää kuvaa alaistensa työstä ja kaavoitusprosessien todellisesta kulusta.

*No joo, on siellä varmaan semmosta, että esimerkiksi tieto on mennyt jollekin toiselle ja sitten toinen penää, että missä se on ja sit se on toisen pöydällä. -- ...et mä en tiedä sit, mikä se ympäristökeskuksen johdon ja sitten tän niinkun työrukkasen näitten kaavojenkäsittelijöitten, niin mikä niitten suhde on. -- tietääkö ne aina sit siellä ihan siellä ympäristökeskuksen johdossa, mitä siellä kaikkea on tapahtunut siellä kaavovaiheessa. (Kunnan virkamies 2.)*

Sisäisen viestinnän toimivuus tai toimimattomuus heijastui siis yhteistyösuhteisiin (ks. myös Herno 2002, 7). Ympäristökeskuksen sisäisen viestinnän toimivuudesta oli kuitenkin ollut myös myönteisiä kokemuksia: Ympäristö-

keskuksen virkamiehet olivat osoittaneet voivansa toimia yhdessä virkamiesten eriävistä mielipiteistä huolimatta. Siten toiminnassa oli havaittavissa myös kommunikatiivisen toiminnan piirteitä, joita Nieminen (2000) perää myös julkishallinnon sisäiseen viestintää.

*Niin heillä on hirveen hyöä se, että ne saattaa aivan avoimesti sanoa... että arkkitehti saattaa sanoa, että lakimiehellä on eri näkökulma ja näin ja mulla nyt on tää näkökulma siihen... Mutta se on minusta hyöä, että se on avointa. Sitten ne kuitenkin yhdessä kirjoittaa lausunnon ja sitten ne kumpikin seisoo sen lausunnon takana, et sanoo, että kyllä siitä tuli ihan hyöä. (Kunnan virkamies 3.)*

Kuten jo aiemmin on tullut esille, ympäristökeskukselta odotettiin, että uudet virkamiehet *perehdytettäisiin* entistä tehokkaammin taloon ja tuntemaan sidosryhmät. Myös *neuvotteluihin* toivottiin lisää panostamista. Neuvottelujen nähtiin kärsivän, jos ympäristökeskuksen virkamiehet eivät olleet ehtineet tutustua käsiteltävään kaavaan tarpeeksi syvällisesti. Myös Lehtonen (2002b, 125) listaa neuvotteluun valmistautumisen ensimmäiseksi hyvän neuvottelijan piirteeksi.

Viestintävälineiden toimivuudella ja käytettävyydellä todettiin olevan suuri merkitys viranomaisten välisen yhteistyön sujuvuuteen. Vuorovaikutteisuu-den edistämiseksi ympäristökeskukselta toivottiin *tietoteknisiä innovaatioita* ja sisällöntuotantoa. Näiden nähtiin tulevaisuudessa helpottavan ja nopeuttavan työtä muun muassa reaaliaikaisuudellaan.

*...että jos joku homma ei ollenkaan toimi vaikka tekninen valmius oliskin, niin tietysti voi harmittaa molempia puolia ja sitten voi suhdekin kärsiä. Että pitää vieläkin lyijykynällä hoitaa tämäkin asia, joka olis ihan selvästi koneellisesti käsiteltävissä. (Virkamies 7.)*

Haastateltavat odottivat ympäristökeskuksilta myös konkreettisia *palveluita*, mikä viittaa ympäristökeskuksen rooliin ohjaajana. Ympäristökeskusten lakiin liittyvään konsultointiin oltiin jo erittäin tyytyväisiä, ja sitä pidettiin tärkeänä myös tulevaisuuden yhteistyössä. Lisäksi kunnat odottivat ympäristökeskuksen järjestävän jatkossa kohdennettuja koulutus- ja neuvottelupäiviä.



Tärkeää oli myös saada koulutusta omassa maakunnassa. Koulutustilaisuudet edustivat myös sellaisia kommunikaation foorumeita, joilla luotiin mahdollisuuksia eri osapuolten väliseen tiedonvaihtoon ja vuorovaikutukseen, ja siten edistettiin vuorovaikutuksen kommunikatiivisuutta.

## 6.4 Yhteenveto

Tässä kappaleessa tarkastellaan tutkimuksen keskeisiä tuloksia ja vedetään yhteen edellä kuvattua aineiston analyysiä. Samalla muodostetaan tutkimuksen ilmiötä, julkisyhteisön sidosryhmäsuhteita, kuvaava malli. Analyysissä rakentuneista teemoista ja kategorioista erottuu myös lopulta tutkimuksen ydinkategoria ”*vuorovaikutus*”.

### 6.4.1 Keskeiset tulokset

Ympäristökeskusten ja sidosryhmien välistä yhteistyötä leimasi säännöllisyys, yhteistyön jatkuvuus sekä henkilökohtaiset suhteet. Samalla, kun yhteistyön perustehtävänä oli alueidenkäytön suunnittelu, yhteistyö nähtiin virkamiesten keskinäiseksi toiminnaksi ja se henkilöityi niihin ympäristökeskuksen virkamiehiin, joiden kanssa oltiin tekemisissä (ks. Juholin 2001; Pesonen 1999). Yhteistyön keskeisimpinä rajoitteina olivat niukat resurssit, kuten aika, sekä eri tasoiset ristiriidat, jotka myös Sotaraudan (1996, 299) mukaan ovat keskeisimpiä kommunikatiivisen vuorovaikutuksen haasteita.

Haastateltujen mukaan ympäristökeskuksen virkamiesten vuorovaikutustaidoissa ei ollut mainittavia ongelmia eikä yhteyden ottaminen heihin ollut vaikeaa. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset yhteistyön prosessit, kuten viranomaisneuvottelut ja kehittämiskeskustelut, loivat tarvittavia kommunikaatiofoorumeita (ks. Aula 1999; 2000), jotka ovat edellytyksenä

kommunikatiivisen suunnittelun toteuttamiselle. Myös retorisella tasolla yhteistyön ja vuorovaikutteisuuden merkitys ymmärrettiin. Haastateltavien mukaan keskustelun avoimuus ja dialogisuus olivat keinoja, joiden avulla voidaan saavuttaa hyvien kaavoituspäätösten edellyttämä yhteinen ymmärrys.

Ristiriitatilanteiden käsittelyssä vuorovaikutustaidot ovat tärkeitä. Hyvä ympäristökeskuksen ja sen sidosryhmien välinen kommunikaatio saattoikin vähentää ristiriitojen ilmenemistä tai auttoi niiden purkamisessa. Ympäristökeskuksen ja sen sidosryhmien välisissä neuvotteluissa erimielisyyksien salminen ja niistä keskustelu avoimesti vuorovaikutteisen yhteistyön edellytys (ks. Nieminen 2000; April 1999).

Tyytyväisyys yhteistyöhön riippui ympäristökeskuksen roolista suhteessa sidosryhmiin. Roolin tuli olla tasaveroinen yhteistyökumppani, ei niinkään valvoja (joskin myös sen merkitys tunnustettiin tarpeellisena). Voidaankin todeta, että ympäristöhallinnon ohjaustyössä yhteisvastuullisuus, neuvotteleva ohjaus ja empaattisen vaikuttajan rooli olivat sitä, mitä ympäristökusten virkamiehiltä odotettiin. Samaan tulokseen on tullut myös Kiiskinen (2001) väitöskirjatyössään.

Julkisyhteisöjen viestinnän on perinteisesti ajateltu olevan yksisuuntaista epäsymmetristä informaation siirtoa (ks. Hakala 1994; Lehtonen 2000). Viranomaisneuvotteluissa ja kehittämiskeskusteluissa oli kuitenkin piirteitä sekä kaksisuuntaisesta symmetrisestä että yksisuuntaisesta epäsymmetrisestä viestinnästä. Kategoriat vaikuttavat toistensa vastakohtilta, mutta ne esiintyivät yhteistyötilanteissa rinnakkain. Vaikka vuorovaikutustilanteet olivat perustaltaan ymmärretty eriävien päämäärien yhteensovittamisen ja avoimen keskustelun foorumeina, olivat ne joskus olleet kaavamaisia tiedottamiseen, kouluttamiseen ja opettamiseen keskittyviä epäsymmetrisen vies-

tinnän kanavia. Tällöin päämääränä oli ollut yksisuuntainen informaation siirto.

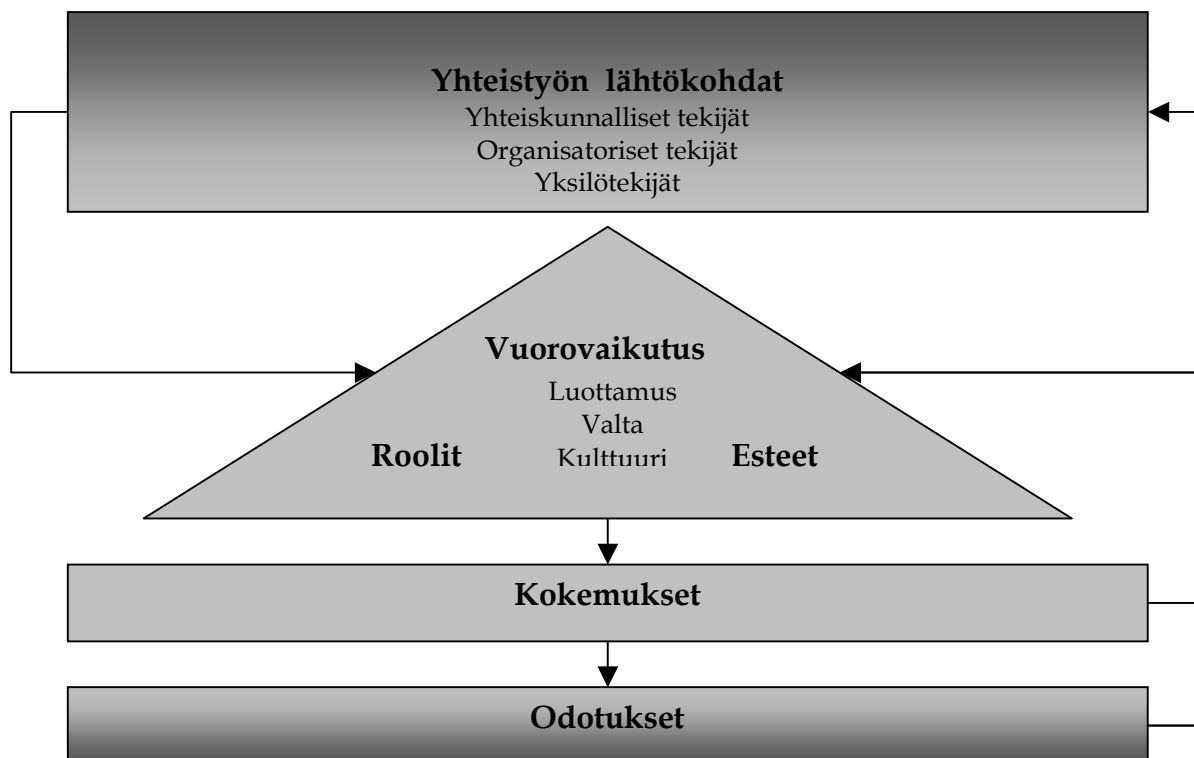
Haastateltujen toiveet liittyivät pääosin hyvän hallinnon ja suunnittelun ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Sen edellytykseksi nähtiin resurssien turvaaminen. Vuorovaikutusta yhteistyöryhmien välillä toivottiin kehitettävän edelleen paremmalla tavoitettavuudella, proaktiivisella viestintäotteella, käymällä avointa dialogia yhteistyöryhmien kanssa sekä kehittämällä teknisiä vuorovaikutuksen välineitä. Tulosten mukaan julkisyhteisön vuorovaikutteisen toiminnan kehittäminen voidaan näin aloittaa yksinkertaisilla toiminnoilla, kuten viestintävälineiden kehittämisellä. Pelkät välineet eivät kuitenkaan ole riittäviä vuorovaikutteisen yhteistyön kehittämisessä, vaan julkisyhteisön tulisi kiinnittää huomiota myös viestintänsä oikea-aikaisuuteen ja avoimuuteen.

#### **6.4.2 Malli julkisyhteisön sidosryhmäsuhteista**

Aineiston analyysissä sovellettiin grounded theory -menetelmää. Sen avulla pyrittiin kuvaamaan vallitsevia sidosryhmäsuhteita käyttäen ennalta määritettyä menetelmää sekä luovaa analyysiä. Samalla jatkuvan vertailun avulla hahmoteltiin luotujen teemojen ja kategorioiden välisiä suhteita ja muodostettiin tutkimuksen ydinkategoria ja sidosryhmäsuhteita kuvaava teoria. (ks. Moring 1998; Locke 2001, 34.) Osin aineiston analyysi lähestyi kuitenkin teemoittelun menetelmää (ks. Eskola & Suoranta 1998). Tästä syystä tutkimuksen ydinkategorian löytäminen puhtaasti grounded theoryn lähtökohdista oli haastavaa.

Sidosryhmäsuhteiden muodostuminen on monimutkainen prosessi, sillä suhteet määrittyvät useiden tekijöiden yhteisvaikutuksessa (Huxham & Vangen 1996). Kuviossa 6 kuitenkin havainnollistetaan karkeasti julkisyhteisön ja sen sidosryhmien suhteiden muodostumista. Lisäksi kuviossa esite-

tään tämän tutkimuksen analyysissä tuotettujen kategorioiden yhteyksiä toisiinsa. Tavoitteena on integroida aikaisemmin esitetyt tulokset mielekkääksi kokonaisuudeksi.



KUVIO 6 Julkisyhteisön sidosryhmäsuhteet

Julkisyhteisön (tässä alueelliset ympäristökeskukset) ja sen sidosryhmien välisten suhteiden lähtökohtana oli havaittavissa eritasoisia tekijöitä. Näitä tekijöitä olivat yhteiskunnalliset ja organisatoriset tekijät sekä yksilötekijät. Ne määrittivät sitä, miksi, miten ja missä asioissa tahot ovat toisiinsa yhteydessä. Institutionaalisten toimijoiden, kuten julkisyhteisöjen, ollessa kyseessä laki määritteli voimakkaasti yhteistyön muotoja ja määrää (ks. myös Phillips, Lawrence & Hardy 2000). Verrattuna yrityksiin tai järjestöihin, yhteiskunnallisten tekijöiden vaikutus on tässä oletettavasti suuri.

Sidosryhmäsuhteita luotiin ja pidettiin yllä vuorovaikutuksen keinoin. Näin ollen *vuorovaikutus* on tässä tutkimuksessa sellainen ydinkategoria, johon kaikki muut kategoriat linkittyvät. Ilman vuorovaikutusta ei voida puhua sidosryhmäsuhteesta, sillä suhde rakentuu aina jonkinlaisen vuorovaikutuksen ympärille. Kategoriat *symmetrinen* ja *epäsymmetrinen vuorovaikutus* on tässä yhdistetty, sillä niitä molempia hyödynnetään viestimisessä sidosryhmille. Käytännön vuorovaikutustilanteita olivat viranomaisneuvottelut ja kehittämiskeskustelut, joissa ympäristökeskus tapasi sidosryhmiään säännöllisesti. Esimerkiksi näissä vuorovaikutustilanteissa luotiin myös kuvion 6 kolmiossa mainittuja rooleja. Roolit määrittyivät jo niistä lähtökohdista, joista yhteistyötä tehtiin, mutta vuorovaikutuksessa rooleihin saatettiin vaikuttaa joko positiivisesti tai negatiivisesti. Vuorovaikutustilanteissa oli näin mahdollista muokata ennalta annettuja rooleja tai vahvistaa niitä. Roolit antoivat myös lähtökohdan vuorovaikutussuhteen kehittymiselle.

Vuorovaikutus ympäristökeskuksen ja sen sidosryhmien välillä kohtasi myös esteitä. Esteiden kategoria olisi voitu nimetä myös ”hälyksi”, joka viittaa käsitteenä enemmän viestinnän prosessikoulukunnan lähtökohtiin. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan haluttu korostaa viestinnän prosessuaalista luonnetta, vaan sitä, miten sidosryhmäsuhteet ja vuorovaikutus koetaan ja ymmärretään sidosryhmien keskuudessa. Tässä tapauksessa toimivan yhteistyön esteiksi ymmärrettiin muun muassa organisaatioiden ristiriitaiset tavoitteet, prosessin raskaus ja resurssien vähyys sekä sisäisen viestinnän ongelmat. Näillä oli vaikutusta niin vuorovaikutuksen määrään kuin laatuun.

Kuviossa olevan kolmion keskiössä ovat määreet luottamus, valta ja kulttuuri. Luottamus oli edellytyksenä muun muassa avoimelle vuorovaikutukselle. Valtasuhteet taas määrittivät sitä, missä rooleissa vuorovaikutuksen osapuolet näyttäytyvät. Kulttuuri taas loi kontekstin sille, miten vuorovaikutussuhteita luotiin tai millaisia toimintamalleja suosittiin. Ne siis määrittävät sidos-

ryhmäsuhteiden laatua. Toisaalta vuorovaikutuksen keinoin luottamusta, valtasuhteita ja kulttuuria voidaan yrittää muuttaa.

Kuviossa kolmion alla on sidosryhmien kokemukset. Sidosryhmät tulkitsevat tiedostetusti tai tiedostamattaan sitä, millaista yhteistyö julkisyhteisön kanssa on ja millaisessa roolissa ympäristökeskus heille näyttäytyy. Kokemustensa ohjaamana sidosryhmät asettavat myös odotuksia ympäristökustasta kohtaan. Lisäksi kokemukset ohjaavat sidosryhmien käyttäytymistä. Esimerkiksi jos yhteistyöstä saadut kokemukset olivat myönteisiä, myös jatkossa luottamus tulokselliseen yhteistyöhön oli vahva. Ideaalitulanteessa kokemukset ja odotukset yhdessä vaikuttavat myös yhteistyön lähtökohtiin. Esimerkiksi saadun palautteen avulla julkisyhteisö voi kehittää organisaationsa toimintaa tai suunnata resursseja uudella tavalla.

## 7 LOPUKSI

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin julkisyhteisöjen sidosryhmäsuhteita. Tarkoituksena oli selvittää, *vastaavatko julkisyhteisöt sidosryhmäsuhteissaan niille asetettuun vuorovaikutteisuuden vaatimukseen*. Onko julkisyhteisön viestintä luonteeltaan yksisuuntaista, ylhäältä päin sanelevaa, vai onko yhteistyö muiden tahojen kanssa kommunikatiivista, ”kaikki voittaa” -tilaan pyrkivää? Tutkimusongelmaa lähestyttiin tarkastelemalla sitä, 1) millaiseksi sidosryhmät kokevat yhteistyön julkisyhteisön kanssa ja 2) millaista julkisyhteisöjen ja sidosryhmien välisten neuvottelujen vuorovaikutus on. Lisäksi kysyttiin, 3) miten julkisyhteisön viestintää tulisi kehittää, jotta se vastaisi entistä paremmin vuorovaikutteisuuden vaatimukseen. Näihin kysymyksiin on vastattu luvuissa 6.1-6.3. Luvussa 6.4 on esitetty yhteenveto keskeisimmistä tuloksista ja mallinnettu niitä. Seuraavaksi siirrytään tutkimuksen johtopäätöksiin ja pohditaan tutkimuksen luotettavuutta ja jatkotutkimusmahdollisuuksia.

## 7.1 Johtopäätökset

Julkisyhteisöissä sidosryhmäsuhteet saavat erilaisia painoarvoja kuin muissa organisaatioissa. Ensiksi julkisyhteisön toimintaa ohjaa niille annetut tehtävät, joita yksityinen sektori ei yleensä hoida. Toiseksi sitä ohjaa myös lakisääteisyys ja erilaiset normit (Lindqvist-Virtanen 2004). Julkisen sektorin toiminta on perinteisesti ollut myös byrokraattista (Chandler & Plano 1988) ja sen viestintä yksisuuntaista ja epäsymmetristä (Lehtonen 2000). Viime aikoina julkisyhteisöjen toimintaa on kuitenkin yritetty muuttaa joustavammaksi, tehokkaammaksi ja asiakaskeskeisemmäksi. Niille on myös asetettu vaatimus avoimemmasta, kommunikatiivisesta toiminnasta.

Tarkasteltaessa ympäristökeskuksen ja sen sidosryhmien välistä toimintaa kommunikatiivisen ja strategisen toiminnan kautta, voidaan todeta, että yhteistyössä olivat mukana molemmat elementit. Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että strategista yhteistyö oli siinä mielessä, että esimerkiksi jokaisella viranomaisneuvotteluun osallistuvalla oli valmiiksi mielessään oman taustaorganisaationsa asettamat tavoitteet ja intressit. Näitä olivat esimerkiksi tiepiirillä liikenneturvallisuus, ympäristökeskuksella luonnonsuojelulliset teemat ja museolla kulttuuriympäristön suojeluun liittyvät seikat. Näin osallistujat eivät tulleet neuvotteluun puhtaasti kommunikatiivisista lähtökohdista, vaan strategisista eli päämäärärationaalisista lähtökohdista. Yhteistyön kommunikatiivista luonnetta edustaa kuitenkin se, että mm. viranomaisneuvottelut ja kehittämiskeskustelut olivat kommunikaatiokanavia, joissa tavoitteena oli jäsenten keskeisen yhteisymmärryksen saavuttaminen. (ks. Nieminen 2000; Kajanoja 1996, s.15 ja Sotarauta 1996, s.31.) Ne mahdollistivat sekä symmetrisen viestinnän että win-win -ratkaisuun pyrkimisen (ks. Dozier ym. 1995; Lehtonen 1998). Viranomaisneuvotteluissa ja kehittämiskeskusteluissa osallistujat olivat omasta mielestään löytäneet ”yhteisen kielen” ympäristökeskuksen kanssa. Tältä osin voidaan siis todeta, että ympäristökeskuksen



toiminta on laadukasta. Toimiva vuorovaikutus on yhteydessä palvelun koettuun laatuun (ks. Pesonen 1999, s.28).

Eri asia kuitenkin oli, käytettiinkö aina mahdollisuutta aitoon dialogiin (ks. Isaacs 2001). Laki antoi ympäristökeskuksen virkamiehille kehyksen, jonka perusteella he ottivat kantaa, kommentoivat, ehdottivat tai tarkastivat kuntien selvityksiä. Tällöin voidaan puhua epäsymmetrisestä viestinnästä (ks. Dozier ym. 1995; Lehtonen 1998), jossa varsinaista dialogia ei synny, vaan osallistujat tuovat keskusteluun omat vaatimuksensa ja yrittävät suostutella muut toimimaan omien intressiensä mukaan. Esimerkki epäsymmetrisestä viestinnästä, jossa toinen osapuoli tietää paremmin, mitä toisen kuuluu tietää ja osata, oli kuntien "opettaminen". Lisäksi viranomaisten resurssien puute tai vähyys kaventaa viranomaisten välistä kommunikatiivisuutta silloin, jos osalliset eivät halua tai eivät voi osallistua keskusteluun. Case-tapauksessa voidaankin puhua niin sanotusta rajoitetusta kommunikatiivisuudesta, joka Sotaraudan (1996) mukaan onkin usein vallitsevaa todellisuutta. Vaikka toiminnan lähtökohtana ja tavoitteena on kommunikatiivisuuden ideaali, on siihen käytännössä vaikea yltää.

Yhteisymmärrykseen pyrkivän viestinnän ja kommunikatiivisen suunnittelun toteutuminen vaatii viranomaiskulttuurin; normien, arvojen ja tapojen, muuttumista. Enää ei riitä, että viranomaistahot hoitavat vain "omalle" tontille kuuluvia asioita, sillä verkostot, tiimit ja erilaiset työryhmät ovat väistämättömiä yhteistyömuotoja monimutkaisia yhteiskunnallisia ongelmia ratkottaessa. Ympäristöongelmat, kuten vaikkapa ilmastonmuutos, ovat niin laajoja ja monitahoisia ilmiöitä, että niiden estämiseksi on työskenneltävä yhteiskunnan jokaisella tasolla. Viranomaisten on työskenneltävä raja-aitoja ylittävissä ryhmissä eri alojen toimijoiden kanssa.

Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että tutkituissa ympäristökeskuksissa asiakaslähtöisyys oli kuitenkin ymmärretty ja sitä oli alettu soveltaa käytännön työssä. Nykyiset vuorovaikutteisuuden ja palveluajattelun vaatimukset valtion hallinnon toiminnassa edellyttävätkin tämän kaltaista, uudenlaista asennoitumista yhteistyöhön sidosryhmien kanssa. Ihmiset eivät enää suvaitse hierarkkista ja määräävää viranomaistoimintaa, vaan myös virkamiesten on pystyttävä dialogiin, tasaveroiseen vuorovaikutukseen (ks. Kiiskinen 2001, Sulin 2003). Lisäksi kuva koko ympäristökeskuksesta muodostuu sen edustajien eli niiden työntekijöiden kautta, joiden kanssa sidosryhmät ovat tekemisissä (Kiiskinen 2001, 226). Tästä syystä ympäristöhallinnossa on käytävä edelleen keskustelua sen roolista asiakaspalvelijana ja kiinnitettävä huomiota myös henkilökohtaisiin viestintä- ja vuorovaikutustaitoihin. Sidosryhmäsuhteiden ylläpitäminen ja kehittäminen kuuluu jokaiselle henkilöstön jäsenelle jokaisen oman toimenkuvan pohjalta (Juholin 2001, 162). Halu muutokseen on lähdettävä julkisyhteisöstä itsestään.

Jotta ympäristökeskukset pääsisivät kansalaisten kanssa tasaveroiseen vuorovaikutukseen, olisi niiden löydettävä yhteinen missio, kuten terveellinen ja turvallinen ympäristö tai kestävä kehitys, jonka puolesta voitaisiin toimia yhdessä. Myös viranomaisten toiminnan takana olevat merkitykset pitäisi pystyä viestimään yleisölle ymmärrettävästi ja avoimesti (ks. Huxham & Vangen 1996). Yhteinen missio ja keskusteluyhteys oli jo havaittavissa ympäristökeskusten ja haastateltujen sidosryhmien kesken mutta suhteessa kansalaisiin se oli vielä hukassa. Kuten Mäki ja Sorri (1999) ovat todenneet, suhtautuminen julkisen sektorin toimijoihin on myönteisempi, jos henkilöllä on omakohtaisia kokemuksia julkisyhteisöstä. Ympäristökeskusten ja koko ympäristöhallinnon tulisikin kiinnittää entistä enemmän huomiota aktiiviseen julkisen keskustelun käymiseen ja niihin palvelu- ja kommunikaatiokontakteihin, joita sillä on suoraan kansalaisiin.

Huolestuttavaa oli se, että yhteistyötä kuvattiin usein rutiiniluonteiseksi. Esimerkiksi kehittämiskeskusteluissa tämä oli nähtävissä selvästi. Jos yhteistyö todella on itseään toistavaa, on ihme, että suhtautuminen ympäristökeskukseen on niinkin myönteistä, kuin yhteistyöryhmät kuvasivat sen olevan. Ympäristöhallinnossa pitäisikin pohtia sitä, miten suunnittelua voitaisiin kehittää, ettei jäätäisi kiinni turhiin, kehittämistä hidastaviin tai estäviin, byrokraattisiin toimintamalleihin. Aula (1999, 147-148) tähdentääkin, että monimuotoinen viestintä, joka on välttämätön ehto ryhmässä nousevalle synergialle, mahdollistaa elävän ryhmän ja toiminnan muutoksen. Se rikkoo luutuneita rakenteita ja tehostaa ryhmän itseohjautuvuutta. Tällöin myös viestinnän vuorovaikutteisuuden merkitys kasvaa.

Lopuksi palataan vielä johdannossa esitettyyn tutkimusongelmaan. Vastaako julkisyhteisö sille asetettuun vuorovaikutteisuuden vaatimukseen? Tämän tutkimuksen tulosten perusteella voidaan sanoa, että alueellisissa ympäristökeskuksissa alueidenkäyttöön liittyvässä työssä voitiin havaita suunta kohti vuorovaikutteista toimintaa ja yhteistyötä sidosryhmien kanssa. Jo uusi maankäyttö- ja rakennuslaki velvoitti tätä ympäristökeskuksilta. Aitoa, symmetristä dialogia ja yhteistä arvontuotantoprosessia on kuitenkin vaikea toteuttaa, kun tarkastellaan yhteiskunnallisia prosesseja, kuten kaavoitusta. Käytännössä yhteiseen, kaikkia osapuolia tyydyttävään, ratkaisuun pääseminen vaatisi niin paljon aikaa, ettei kenelläkään ole resursseja eikä intoa käydä keskustelua siihen saakka. Käytännössä vuorovaikutus olikin usein pyrkimystä vaikuttaa toisiin. Kommunikatiivisuuden ihanteet tulee kuitenkin pitää julkisyhteisöjen toiminnan lähtökohtana. Virkamiehen tulisi muistaa, että julkishallinnon rooli on lopulta kansalaisten palveleminen ja yhteisen edun tavoittelemine omien tai taustaorganisaation tavoitteiden ajamisen sijaan.

Viranomaiskulttuuria voidaan kuitenkin muuttaa. Maankäyttö- ja rakennuslaki on omalta osaltaan edesauttanut viranomaisten positiivista suhtautumista kommunikatiiviseen suunnitteluun ja useiden toimijoiden kanssa tehtävään yhteistyöhön. Kun ensin muutettiin rakenteita, lakia ja prosesseja, vähitellen myös viranomaiskulttuuri muuttui rakenteiden suuntaiseksi.

Kontingenssiteoria, josta muun muassa Wiio (1994) käyttää nimitystä sovite-teoria, perustuu ajatukseen, että organisaation sisäisten olotilojen ja organisaation toimintojen tulee olla sovitettuja ulkoisiin vaatimuksiin ja sen jäsen-ten tarpeisiin. Tämä tarkoittaa, että ei ole yhtä oikeaa tapaa toimia, vaan toiminta on sidottu tiettyyn aikaan ja paikkaan. Kontingenssiteoria korostaa-kin järjestelmäteoriaa enemmän toiminnan dynaamisuutta. (Wiio 1994, 95.) Myös organisaation viestintää voidaan ajatella tältä kannalta. Ei ole olemassa yhtä oikeaa tapaa viestiä, vaan viestintä sovitetaan aina tilanteen mukaiseksi ja siihen vaikuttavat monet järjestelmän sisäiset ja ulkoiset rajoitukset. Sovite-teoria painottaa viestintätapahtuman monipuolista ja monimutkaista kytkey-tymistä järjestelmän sisäisiin tekijöihin ja toisaalta järjestelmän toimintaym-päristöön. (Wiio 1973, 99–100.) Tämän näkemyksen perusteella julkisyhteisön on määriteltävä itse, kuinka sidosryhmien kanssa kommunikoidaan kussakin tilanteessa. Ympäristökeskuksissa on huomioitava maakunnan yleinen toi-minta- ja viestintäkulttuuri, joka haastateltavien mukaan vaihteli maakun-nasta toiseen. Myös yksittäisten virkamiesten viestintäkompetenssi ja -tyyli vaikuttavat siihen, millaiseksi yhteistyösuhde rakentuu. Näin yleispäteviä toimintaohjeita sidosryhmäsuhteiden ylläpitämiseen ja kehittämiseen on vaikea määritellä.

## 7.2 Luotettavuuden arviointi

Kaikissa tutkimuksissa pyritään arvioimaan tehdyn tutkimuksen luotettavuutta. Luotettavuutta kuvataan usein käsitteillä reliabiliteetti ja validiteetti. Reliabiliteetti tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta eli että tutkimuksen tulokset eivät ole sattumanvaraisia. Validiteetti puolestaan tarkoittaa käytetyn tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskin mitata. Laadullisessa tutkimuksessa reliabiliteetti ja validiteetti saavat erilaisia tulkintoja kuin määrällisessä tutkimuksessa, jonka piirissä käsitteet ovat syntyneet. (Hirsjärvi ym. 2001, 213–214.)

Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuutta voidaan arvioida tutkimuksen kulun selostamisen perusteella (Hirsjärvi ym. 2001, 214). Luvussa 4.2 on kuvattu tämän tutkimuksen aineiston keräämistä: aineiston tuottamisen olosuhteita ja paikkoja sekä haastattelujen ja havainnointien kestoa.

Haastateltavien valinnassa tutkijaa avustivat ympäristökeskusten virkamiehet. Vaikka ohjeena oli, että haastateltavat tulisi valita asetettujen kriteerien mukaan, saattoi valintaan vaikuttaa myös se, millaiset henkilökohtaiset suhteet virkamiehellä oli haastateltavaan. Siten tulokset yhteistyön sujuvuudesta voivat olla keskimääräistä positiivisempia. Ongelmia yhteistyössä tai vuorovaikutuksessa koettiin olevan vain vähän tai ei ollenkaan. Voidaankin pohdita, oliko todellisuus kuvatuskaltaisen. Koska tutkija kertoi haastateltaville olevansa ympäristökeskuksen työntekijä, saattoivat haastateltavat vähätellä yhteistyössä kokemiaan ongelmia. Toisaalta havainnoinnit tukivat haastateluista saatuja tuloksia.

Aineisto analysoitiin soveltaen grounded theory- ja teemoittelumenetelmiä. Tutkijan tekemää analyysiä, aineiston käsitteellistämistä ja luokittelemista, pyrittiin kuvaamaan luvussa 5.4, jotta lukija saa käsityksen siitä, mistä tut-

kimustulokset muodostuvat (ks. Hirsjärvi ym. 2001, 214). Tässä tutkimuksessa aineistosta tehtyjen tulkintojen perusteluna käytettiin lisäksi suoria haastatteluotteita.

Aineistoa analysoidessa huomattiin, että tutkija olisi voinut haastattelujen yhteydessä esittää enemmän tarkentavia kysymyksiä, kuten ”Miksi ajattelet näin?” tai ”Voitko tarkentaa vastaustasi?”. Tällä tavoin haastatteluista olisi saatu enemmän irti. Tarkentavien kysymysten tekeminen ja haastattelun mukauttaminen haastateltavan mukaan vaatii kuitenkin haastattelukokemusta, jota tutkijalle oli tähän saakka kertynyt vain vähän. Vähäisestä tutkimuskokemuksesta johtuen myös aineiston käsitteellistäminen ja teorian rakentaminen olivat haasteellisia tehtäviä.

### 7.3 Jatkotutkimus

Dozierin ym. (1995) mukaan asiakaspalvelukyselyt ja -tutkimukset ovat askeleita kohti symmetristä vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa. Siksi on tärkeää, että tämän pro gradun kaltaista tutkimusta julkisyhteisöissä tehdään. Tutkimuksen avulla saadaan tietoa siitä, mitä sidosryhmät ajattelevat yhteistyöstä, millaiseksi se koetaan ja miten yhteistyötä voidaan kehittää.

Tämä tutkimus tehtiin Keski-Suomessa ja Pohjois-Savossa. Näin tulokset kuvaavat näiden alueiden ympäristökeskusten sidosryhmäyhteistyön tilannetta tutkimusajankohtana. Mielenkiintoista olisikin laajentaa tutkimusta muiden ympäristökeskusten alueille, jopa valtakunnalliseksi hankkeeksi. Tulokset tulisivat olemaan todennäköisesti erilaisia riippuen tutkittavasta maakunnasta, sillä alueilla on todennäköisesti toisistaan poikkeavat toimintakulttuurit ja -historiat.

Hakalan (2000) mukaan julkishallinto rakentaa legitimaatiota ja identiteettejä viestinnän avulla. Legitimaatiossa on kyse sekä moraalisesta että normatiivisesta näkökulmasta valtasuhteisiin, jotka konstituoituvat sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Tätä tutkimusta voitaisiinkin syventää pohtimalla juuri vallan ja legitimaation ilmenemistä julkisyhteisön sidosryhmäsuhteissa ja niiden rakentumisessa. Myös luottamuksen käsite jäi tässä tutkimuksessa pinnalliseksi. Julkisyhteisöihin liitetyn luottamuksen rakentuminen kytkeytyy kiinteästi yhteiskunnan sosiaaliseen pääomaan ja demokraattisuuteen ja siksi sen tutkiminen jatkossa olisi tärkeää.

## KIRJALLISUUS

Aaltio-Marjosola, I. 1999. Case-tutkimus metodisena lähestymistapana. [Viitattu 22.4.2004] Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa.com):

<URL:<http://www.metodix.com/testi/harri/metodit/iiris2/index.htm>>.

Adler, R. B. 1992. Communication at work. Principles and practices for business and the professions. 4. painos. McGRAW-HILL.

Alasuutari, P. 1994. Laadullinen tutkimus. 2. uudistettu painos. Jyväskylä: Vastapaino.

Anttiroiko, A-V. 2004. Yhteiskuntavastuu ja sen määrittelyprosessi. Teoksessa R. Järvinen (toim.) Yhteiskuntavastuu. Näkökulmia yritysten ja julkisyhteisöjen yhteiskunnalliseen vastuuseen. Vammala: Tampere University Press, 17-60.

April, K. A. 1999. Leading through communication, conversation and dialogue. *Leadership & Organization Development Journal* 20 (5), 231-241.

Aula, P. 1999. Organisaation kaaos vai kaaoksen organisaatio? Dynaamisen organisaatioviestinnän teoria. Helsinki: Loki-kirjat ja Pekka Aula.

Aula, P. 2000. Dynaaminen duo. Organisaation kulttuurit ja viestintä. Teoksessa P. Aula & S. Hakala (toim.) *Kolmet kasvot*. Helsinki: Loki-Kirjat, 27-50.

Chandler, R. C. & Plano, J. C. 1988. *The Public Administration Dictionary*. 2.nd. edition. Western Michigan University. Santa Barbara, California & Oxford, England: ABC-Clio.



Ciancutti, A. R. & Steding, T. L. 2000. Built on Trust. Gaining Competitive Advantage in Any Organization. Contemporary Books.

Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. 2000. The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review* 60 (6), 549-559.

Dobuzinskis, L. 1997. Historical and epistemological trends in public administration. *Journal of Management History* 3 (4), 298-316.

Downs, C. W. 1988. *Communication Audits*. Glenview Illinois, Boston, London: Scott, Foresman and Company.

Dozier, D. M., Grunig L. A. & Grunig J. E. 1995. *Manager's Guide to Excellence in Public Relations and Communication Management*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Eisler, R. & Montuori, A. 2001. *The Partnership Organization. A Systems Approach*. *OD Practitioner* 33 (2).

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Jyväskylä: Vastapaino.

Fiske, J. 1990. *Introduction to Communication Studies* (2. painos). London, UK: Routledge.

Ford, W. S. Z. 1988. *Communicating with Customers. Service approaches, Ethics, and Impact*. Cresskill: Hampton Press.

Freeman, R. E. 1984. *Strategic management. A stakeholder approach*. Boston, MA: Pitman.

Friedman, A. L. & Miles, S. 2002. Developing stakeholder theory. *Journal of Management Studies* 39 (1).

Grönfors, M. 2001. Havaintojen teko aineistonkeräyksen menetelmänä. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Jyväskylä: PS-kustannus, 124-141.

Habermas, J. 1984. *The Theory of Communicative Action. Volume one. Reason and the Rationalization of Society*. Beacon Press.

Habermas, J. 1990. *Moral Consciouness and Communicative Action*. Polity Press.

Hakala, S. 2000. Julkisen organisaation olosuhteet. Tietoa, valtaa ja yhteisyyttä. Teoksessa P. Aula & S. Hakala (toim.) *Kolmet kasvot*. Helsinki: Lokeri Kirjat, 79-108.

Hakala, S. 2001. Strategista julkisuutta. Kun raha saa vallan valtionhallinnon viestinnässä. *Tiedotustutkimus* 24 (2), 4-17.

Heinonen, J. & Vuokko P. 1997. Asiakslähtöisyys julkisella sektorilla. Teoksessa P. Vuokko (toim.) *Avaimena asiakslähtöisyys*. Helsinki: Edita, 129-172.

Helkama, K., Myllyniemi, R. & Liebkind K. 1998. *Johdatus sosiaalipsykologiaan*. 2. painos. Helsinki: Edita.

Herno, H. 2002. Johdanto. Teoksessa H-L. Pesonen, J. Lehtonen, & A. Toskala (toim.) Asiakaspalvelu vuorovaikutuksena. Markkinointia, viestintää, psykologiaa. Jyväskylä: PS-kustannus, 5-15.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, S. Remes, P. & Sajavaara, P. 2001. Tutki ja kirjoita. 6.-7. painos. Helsinki: Tammi.

Holmlund, M. & Kock, S. 1992. Quality based service as an establishing strategy in business networks. Meddelanden från Svenska Handelshögskolan 249.

Huxham, C. & Vangen, S. 1996. Working together. Key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations. International Journal of Public Sector Management 9 (7), 5-17.

Högström, A. 2002. Yhteiskunnallinen viestintä. Tiedottamisesta tavoitteelliseen viestintään. Helsinki: inforviestintä.

Isaacs, W. (2001) Dialogi ja yhdessä ajattelemisen taito. (Suom.) Maarit Tillman. Helsinki: Kauppakaari.

Jaatinen, M. 2003. Lobbaus. Yritys yhteiskunnan vaikuttajana. Helsinki: Talentum.

Juholin, E. 2001. Communicare! Viestintä strategiasta käytäntöön. Helsinki: Inforviestintä.

Juuti, P. 1997. Yrityskulttuurin murros. 3. painos. Aavaranta -sarja nro 31.

Järvinen, P. 2001. On Research Methods. Tampere: Opinpajan kirja.

Kangas, R. 1989. Jürgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria. 2. painos. Tutkijaliiton julkaisusarja 45. Helsinki: Tutkijaliitto.

Karvonen, E. 1999. Elämää mielikuvayhteiskunnassa. Imago ja maine menestystekijöinä myöhäismodernissa maailmassa. Helsinki: Gaudeamus.

Key, S. 1999. Toward a new theory of the firm: a critique of stakeholder "theory". Management Decision 37 (4), 317-328.

Kiiskinen, A.-L. 2001. Ympäristöhallinto vastuullisen elämäntavan edistäjänä. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 187. Jyväskylän yliopisto. Väitöskirja.

Kunelius, R. 1997. Viestinnän vallassa. Johdatusta joukkoviestinnän kysymyksiin. Juva: WSOY.

Laki virkamiesten toiminnan julkisuudesta. 1999. 621/1999. [Viitattu 13.12.2003] Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.edilex.fi/>>.

Laki ympäristöhallinnosta. 1995. 55/1995. [Viitattu 13.12.2003] Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.edilex.fi/>>.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. 1994. 468/1994. [Viitattu 13.12.2003] Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.edilex.fi/>>.

- Lane, J-E. 1993. *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. London, Newbury Park, New Delhi: Sage.
- Lehtonen, J. 1998. Yhteisöt ja julkisuus. Mainonnasta yhteiskunnalliseen keskusteluun. Teoksessa U-M. Kivikuru & R. Kunelius (toim.) *Viestinnän jäljillä*. 1998. Juva: WSOY, 119-142.
- Lehtonen, J. 1999. Henkilökohtainen esiintyminen asiakaspalvelussa. Teoksessa J. Lehtonen, H-L. Pesonen & A. Toskala. (toim.) *Näkökulmia asiakaspalveluun ja markkinointiin*. Jyväskylän yliopisto. Avoimen yliopiston julkaisusarja. Oppimateriaaleja N:o 6, 32-83.
- Lehtonen, J. 2000. Toimiva viestintä. Yrityksen aineetonta pääomaa. Teoksessa: Aula, P. & Hakala, S. *Kolmet kasvot*. Helsinki: Loki-Kirjat, 187-210.
- Lehtonen, J. 2002a. *Julkisuuden riskit*. Helsinki: Mainostajien liitto.
- Lehtonen, J. 2002b. Henkilökohtainen esiintyminen asiakaspalvelussa. Teoksessa H-L. Pesonen, J. Lehtonen, & A. Toskala (toim.) *Asiakaspalvelu vuorovaikutuksena. Markkinointia, viestintää, psykologiaa*. Jyväskylä: PS-kustannus, 59-134.
- Lindqvist-Virtanen, C. 2004. Vastakkainasettelusta yhteistyöhön. Julkisen ja yksityisen sektorin muuttuvat roolit sosiaaliturvassa. Teoksessa R. Järvinen (toim.) *Yhteiskuntavastuu. Näkökulmia yritysten ja julkisyhteisöjen yhteiskunnalliseen vastuuseen*. Vammala: Tampere University Press, 61-76.
- Locke, K. 2001. *Grounded theory in Management Research*. London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage.

Lämsä, A.-M. & Uusitalo, O. 2002. Palvelujen markkinointi esimiestyön haasteena. Helsinki: Edita.

Maankäyttö- ja rakennuslaki. 1999. 132/1999. [Viitattu 28.4.2004] Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.edilex.fi/>>.

Mohiddin, A. 1998. Partnership: A new buzz-word or realistic relationship? *Journal of the Society for International Development*, 41 (4).

Moring, I. 1998. Tee se itse -teoria. Grounded theory mediatutkijan työkaluna. Teoksessa K. Kantola, I. Moring & E. Väliverronen (toim.) Media-analyysi. Tekstistä tulkintaan. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus, 229-258.

Mäki, K. & Sorri, T. 1999. Julkisten palvelujen laatu ja kilpailukyky. Helsinki: Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissosasto.

Mäntyneva, M. 2001. Asiakkuudenhallinta. Helsinki: WSOY.

Määttänen, T. 2004. Siltoja rakentaen. Sidosryhmäsuhteet alueidenkäytössä ja rakentamisen ohjauksessa. Alueelliset ympäristöjulkaisut 340. Jyväskylä: Keski-Suomen ympäristökeskus.

Nieminen, H. 2000. Julkisyhteisön viestintä. Kohti kansalaisnäkökulmaa. Teoksessa P. Aula & S. Hakala (toim.) Kolmet kasvot. Helsinki: Loki-Kirjat, 109-130.

Nurmi, J. 1998. Palvelusitoumus – nyt! Helsinki: Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissosasto.

Näsi, J. 1995. What is Stakeholder Thinking? A Snapshot of a Social Theory of the Firm. Teoksessa J. Näsi (toim.) *Understanding Stakeholder Thinking*. Jyväskylä: LSR-Julkaisut, 19-32.

Näsi, J. & Näsi, S. 2000. *Management Tensions and Configurations: Papers on Strategic Management Issues in the Stakeholder Society*. University of Jyväskylä. Reports from the School of Business and Economics, N:o 30/2002.

Ojala, T. & Uutela A. 1992. *Rakentava vuorovaikutus*. Porvoo: WSOY.

Pesonen, H.-L. 1999. Peruspaketti palveluista ja niiden markkinoinnista. Teoksessa J. Lehtonen, H.-L. Pesonen & A. Toskala. *Näkökulmia asiakaspalveluun ja markkinointiin*. Jyväskylän yliopisto. Avoimen yliopiston julkaisusarja. Oppimateriaaleja N:o 6, 6-31.

Phillips, N. Lawrence, T. B. & Hardy, C. 2000. Inter-organizational collaboration and the dynamics of institutional fields. *Journal of Management Studies* 37 (1).

Putnam, L. L. & Roloff, M. E. 1992. Communication perspectives on negotiation. Teoksessa: L. L. Putnam & M. E. Roloff. *Communication and Negotiation*. Newbury Park: Sage, 1-21.

Sairinen, R. Viinikainen, T. Kanninen V. & Lindholm A. 1999. *Suomen ympäristöpolitiikan tulevaisuuskuva*. Ympäristöministeriö. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Teknillinen korkeakoulu. Helsinki: Gaudemus.

Scott, W. R. 1995. *Institutions and Organizations*. London & New Delhi: Sage.

Sheth, J. N. 2000. Relationship Marketing: A Paradigm Shift or Shaft," Teoksessa: Handbook of Relationship Marketing. Sage Publications, 609-620.

[Viitattu 10.10.2004] Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://www.jagsheth.com/chaptersmaintext.htm>](http://www.jagsheth.com/chaptersmaintext.htm).

Skyttä, H. 2002. Selvitys ympäristöhallinnon laatutyöstä. Lahti: Hämeen ympäristökeskus. Julkaisematon aineisto.

Sotarauta, M. 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Tulevaisuuden tutkimuksen seura Finnpublishers. Acta Futura Fennica No 6.

Storbacka, K. & Lehtinen, J. R. 1998. Asiakkuuden ehdoilla vai asiakkaiden armoilla. 3. painos. Helsinki: WSOY.

Strauss, A. & Corbin, J. 1997. Grounded Theory in Practice. (ed.) Thousand Oaks, London, & New Delhi: Sage.

Sulin, S. & Tuulinen, T. 2003. "Munkkilatinaa pullakahveilla" Ympäristövirkamies viestijänä kansalais- ja tietoyhteiskunnassa. Suomen ympäristö 608. Jyväskylä: Keski-Suomen ympäristökeskus.

Suomen Kuntaliitto ja Valtiovarainministeriö. 2001. Euroopan laatupalkintomalli julkisella sektorilla. [Viitattu 23.4.2004] Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/3627.pdf>](http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/3627.pdf).

Theaker, A. 2001. The Public Relations Handbook. London and New York: Routledge.



Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 1-2 painos. Jyväskylä: Tammi.

Valtioneuvosto, 2001. Informoi, neuvo, keskustele ja osallistuu. Valtionhallinnon viestintä 2000-luvulla. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001/5. Työryhmän muistio.

Viestintätieteen laitos, Jyväskylän yliopisto. 2002. Ryhmäviestinnän perusteet. Oppimateriaali. [Viitattu 20.4.2004] Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.viesti.jyu.fi/oppimateriaalit/ryhmaviesti/index.html>>.

Weiss, E. S. Andersson, R. M. & Lasker, R. D. 2002. Making the Most of Collaboration: Exploring the Relationship Between Partnership Synergy and Partnership Functioning. *Health Education & Behavior* 29 (6), 683-698.

Wiio, O. A. 1973. Viestinnän perusteet. 5. uudistettu painos. Espoo: Weilin+Göös.

Wiio, O. A. 1992. Viestinnän tutkimussuuntia. Viestintätutkimuksen Seuran julkaisusarja n:o 12.

Wiio, O. A. 1994. Johdatus viestintään. 6. uudistettu laitos. Porvoo: WSOY.

Ympäristöministeriö. 2000. Ympäristöministeriön opas: Alueidenkäytön valtakunnalliset tavoitteet. Valtioneuvoston päätös 30.11.2000.

Ympäristöministeriö. 2001. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio ensimmäisen vuoden kokemuksista. Ympäristöministeriön moniste 78. Helsinki: Ympäristöministeriö. Alueidenkäyttöosasto.

Ympäristöministeriö. 2002. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 565. Helsinki: Ympäristöministeriö. Alueidenkäyttöosasto.

Ympäristöministeriö. 2003a. Ympäristöministeriön, alueellisten ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat vuodelta 2002. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Ympäristöministeriö. 2003b. Alueellisten ympäristökeskusten henkilöstökertomus vuodelta 2002. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Zineldin, M. & Bredenlöw, T. 2003. Strategic alliance: synergies and challenges. A case of strategic outsourcing relationship "SOUR". *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management* 33 (5), 449-464.

Åberg, L. 2000a. Viestinnän johtaminen. Helsinki: Inforviestintä.

Åberg, L. 2000b. Viestintä kolmannen sektorin kansalaisyhteisöissä. Teoksessa: P. Aula & S. Hakala (toim.) *Kolmet kasvot*. Helsinki: Loki-Kirjat, 131-154.

## LIITE

### Teemahaastattelurunko

#### Kunnille:

#### **I Yhteistyö alueellisten ympäristökeskusten kanssa**

- Millaisten asioiden yhteydessä olette olleet tekemisissä alueellisen ympäristökeskuksen kanssa?
- Millaista, oman kokemuksenne perusteella, yhteistyö alueellisen ympäristökeskuksen kanssa on?
- Miten yhteistyö on muuttunut uuden maankäyttö- ja rakennuslain (2000) myötä?

#### **II Vuorovaikutus ja roolit**

##### **a) Viranomaisneuvottelut**

- Millaisia viranomaisneuvottelut ovat vuorovaikutustilanteina?
- Millaisia rooleja osallistujilla on?
- Millaisia ongelmia viranomaisneuvotteluissa on ollut? Miten ongelmat ovat vaikuttaneet yhteistyöhön? Miten ongelmia on ratkottu? Miten ne ovat ratkenneet?

##### **b) Kehittämiskeskustelut**

- Millaisia kehittämiskeskustelut ovat vuorovaikutustilanteina?
- Saatteko kehittämiskeskusteluissa palautetta alueelliselta ympäristökeskukselta?
- Saatteko kehittämiskeskusteluissa vinkkejä muiden kuntien hyvistä ratkaisuista?
- Millaisia rooleja osallistujilla on?
- Millaisia ongelmia kehittämiskeskusteluissa on ollut? Miten ongelmat ovat vaikuttaneet yhteistyöhön? Miten ongelmia on ratkottu? Miten ne ovat ratkenneet?
- Oletteko käyneet useiden kuntien yhteisiä kehittämiskeskusteluja? Millaista vuorovaikutus niissä on?

### **III Odotukset alueellisia ympäristökeskuksia kohtaan maankäytön suunnittelussa**

- Millaisia odotuksia teillä on alueellista ympäristökeskusta kohtaan liittyen maankäytön suunnitteluun?
- Millaisia ehdotuksia teillä on yhteistyön kehittämiseksi?

+ Olisiko teillä vielä jotain lisättävää? Tuleeko mieleenne vielä jotain tärkeää, josta haluaisitte puhua?

### **Maakuntien liitoille, Tiepiireille ja Museoille:**

#### **I Yhteistyö alueellisten ympäristökeskusten kanssa**

- Millaisten asioiden yhteydessä olette olleet tekemisissä alueellisen ympäristökeskuksen kanssa?
- Millaista, oman kokemuksenne perusteella, yhteistyö alueellisen ympäristökeskuksen kanssa on?
- Miten yhteistyö on muuttunut uuden maankäyttö- ja rakennuslain (2000) myötä?

#### **II Vuorovaikutus ja roolit**

- Miten neuvottelujen hyvä ilmapiiri syntyy?
- Millaisia viranomaisneuvottelut ovat vuorovaikutustilanteina?
- Millaisia rooleja osallistujilla on?
- Millaisia ongelmia viranomaisneuvotteluissa on ollut? Miten ongelmat ovat vaikuttaneet yhteistyöhön? Miten ongelmia on ratkottu? Miten ne ovat ratkenneet?

### **III Odotukset alueellisia ympäristökeskuksia kohtaan maankäytön suunnittelussa**

- Millaisia odotuksia teillä on alueellista ympäristökeskusta kohtaan liittyen maankäytön suunnitteluun?
- Millaisia ehdotuksia teillä on yhteistyön kehittämiseksi?

+ Olisiko teillä vielä jotain lisättävää? Tuleeko mieleenne vielä jotain tärkeää, josta haluaisitte puhua?